

Participación ciudadana en el manejo del agua: una nueva relación entre la ciudad y el campo en el sur de Veracruz

LUISA PARÉ*
CARLOS ROBLES**

INTRODUCCIÓN

ESTE trabajo se realizó en el marco del proyecto del Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) sobre “Participación, ciudadanía y accountability” que el IDS (Institute for Development Studies) de la Universidad de Sussex coordina con instituciones académicas y organizaciones civiles en cinco países del mundo (India, Bangladesh, Nigeria, Sudáfrica, Brasil y México).¹ El proyecto busca promover una discusión entre organizaciones sociales, académicos, funcionarios y tomadores de decisión sobre los temas antes mencionados, desde una perspectiva de derechos humanos. El documento de estrategia del DFID sobre *Derechos Humanos para la Gente* (2000) se basa en este último enfoque argumentando que los derechos serán respetados sólo si los ciudadanos se involucran en decisiones y procesos que afectan sus vidas.

En este contexto, nuestro interés gira en torno a las estrategias de participación desplegadas por algunas organizaciones sociales y civiles involucradas en proyectos de desarrollo sustentable para aprovechar o resistir propuestas de inserción de sus economías en una nueva planeación económica macrorregional. La relevancia actual del estudio es entender si estas estrategias contribuyen a una nueva cultura política basada en la construcción de ciudadanía y de prácticas de transparencia en diversos niveles y en una nueva relación Sociedad-Estado.

En este artículo abordaremos una propuesta de trabajo que se está llevando a cabo en el sur de Veracruz, en una región serrana indígena que pertenece a un área

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Desarrollo comunitario de los Tuxtlas A.C. (Codesuver).

¹ El proyecto recibe financiamiento del DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido). En México el proyecto está coordinado desde el IIS-UNAM en convenio con el Programa de Desarrollo Humano en Chiapas de la UAM-X y en él participa un asesor de una organización perteneciente a la Coalición de Organizaciones para el Desarrollo Sustentable del Sur de Veracruz.

nacional protegida, la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas. Aunque tenemos que hacer referencias a las políticas ambientales, el eje de nuestro trabajo gira específicamente en torno a las condiciones organizativas y a las instituciones locales como componentes de la cultura política para poder impulsar procesos de desarrollo regional sustentable que no sean reversibles con cambios político-administrativos sexenales o trienales.

En la primera parte nos referiremos a algunas cuestiones de índole conceptual vinculadas a la noción de región, a la fragmentación de las políticas públicas y sus contradicciones internas en general, y al impacto que estas circunstancias tiene sobre los espacios de decisión y de participación social, así como a la construcción de sujetos sociales. En la segunda parte, presentamos una experiencia concreta referida al establecimiento de un esquema de pago por servicios ambientales que proporcionan las cuencas y sus recursos para el abasto de agua de las grandes ciudades.

EL PROBLEMA DE LA REGIONALIZACIÓN

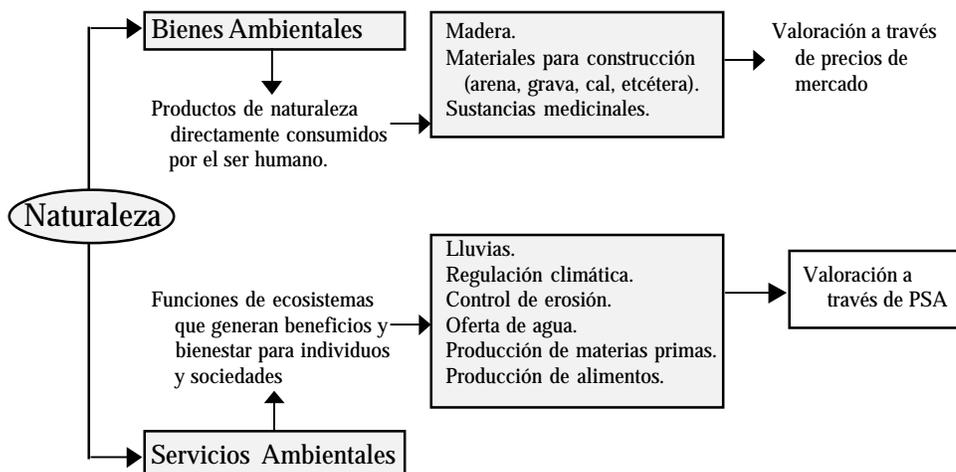
Podría pensarse que esta ponencia fue ubicada en la mesa incorrecta al tratarse aquí de “Participación ciudadana y políticas públicas en grandes ciudades”. Pero es justo aquí donde vemos la necesidad de cuestionar regionalizaciones establecidas para la planeación que trazan una distinción tajante entre lo rural y lo urbano. Tanto desde el punto de vista sociocultural como geográfico y ecológico las ciudades y las aldeas rurales forman parte de regiones más amplias con múltiples intercambios, tanto de carácter económico como hidrológicos principalmente.

El agua es justamente un recurso que permite o requiere una integración de regiones que son mutuamente interdependientes y, por supuesto, una integración de políticas. El “manejo ciudadano del agua” se empieza a perfilar en América Latina y México como una forma de modificar relaciones excluyentes entre municipios rurales y zonas urbanas e industriales. Adquiere importancia estratégica debido a la forma como se han realizado las obras para el acopio, la potabilización y la distribución del agua a las ciudades, en la que no se han tomado en cuenta los procesos biofísicos de recarga de los acuíferos, ni se ha respetado la cultura de la población local. Un factor más es el proceso incipiente de privatización del agua en varios países del continente, que ha llevado y llevará a importantes movilizaciones de la ciudadanía.

Para garantizar el no-agotamiento de las fuentes de agua, son necesarios nuevos mecanismos de participación social y de “inversión social para la sustentabilidad”. En su diseño y administración se debe involucrar a una diversidad de grupos de interés y actores: gobiernos de los territorios rurales, pobladores urbanos y gobiernos urbanos como usuarios del agua. Estas inversiones sociales que pudiesen aminsonar los desequilibrios existentes como son los pagos o compensaciones por

servicios ambientales (PSA) implican nuevas interrelaciones económicas y políticas entre municipios de desarrollo desigual. Un adecuado ejercicio de esa inversión requiere de nuevas instancias regionales de gestión y de mecanismos de monitoreo y certificación social de buen manejo. Frente a las políticas impulsadas en la lógica del Plan Puebla Panamá (PPP) y/o el Tratado de Libre Comercio (TLCAN), estas propuestas para financiar y monitorear un desarrollo social, económica y ambientalmente sustentable, buscan constituirse como una alternativa apropiable por la población donde la participación y la transparencia sean los ejes de acuerdos y relaciones sociales.

ESQUEMA I

La naturaleza como proveedora de bienes y de servicios

En el mapa de la página siguiente podemos ver los servicios ambientales que el área proporciona no sólo a sus localidades pequeñas y medianas, sino a una región más amplia donde se ubican por lo menos cinco ciudades de importancia económica notable en la zona sureste y tres en la zona noroeste.

Las regiones serranas, con todo y participación de la población local, han sido hasta el momento objeto de saqueo de sus recursos: madera, flora y fauna, agua. Esta economía extractiva se ha dado vía el mercado, de una manera no sustentable, sin regulaciones y sin equidad. Las negociaciones para extraer recursos como el agua, siempre han sido en corto, vinculadas a dotación de servicios básicos y respuesta a necesidades inmediatas, pero sin tomar en cuenta los factores ambientales. Este intercambio ha sido desigual y se ha caracterizado por la falta de reciprocidad, al no pagar las externalidades o costo incremental que representa la conservación

de los recursos que permita que las condiciones de reproducción de los mismos no se agoten.

¿DE DÓNDE VIENE EL AGUA?

En el municipio de Tatahuicapan se ubica la presa Yuribia, que capta los escurrimientos de la montaña para su potabilización y el abasto en un 80% de las necesidades de agua de dos ciudades petroleras y de industria petroquímica de la región (Coatzacoalcos y Minatitlán). Esta subcuenca pertenece a la macrocuenca del río Coatzacoalcos, que tiene un Comité de cuenca al igual que otros comités que existen en el territorio nacional, de acuerdo con los arreglos institucionales de la Comisión Nacional del Agua. Las autoridades locales del municipio y del ejido de donde se extrae el agua no tienen participación en este Comité, tanto por desconocer de su existencia como por no ser invitados. Las relaciones entre municipio indígena e instituciones urbanas relacionadas con el agua se han caracterizado por la tensión, la movilización, la acción directa como cierre de válvulas. Las soluciones exigidas y aportadas nunca contemplaron el precio completo del agua, es decir, desde su producción, cuenca arriba, hasta las tomas domiciliarias o de las empresas.

La relación tradicional entre el municipio indígena de Tatahuicapan y los de la zona urbano-industrial se ha caracterizado de la siguiente manera:

- Presión social para la obtención de los satisfactores sociales (movilización y cierre recurrente de válvulas).
- Negociaciones “en corto” entre autoridades locales y externas y relación clientelar y politizada (obtención de beneficios sociales a los cuales, de por sí, tienen derecho los demandantes).
- Ausencia de participación y transparencia (no existe una relación clara entre lo recibido y lo aportado como recurso), así como de espacios formales y de convocatoria permanente para discutir las aportaciones de ambas partes.
- Bajos niveles de inversión orientada a reducir la presión y no a financiar la sustentabilidad (los recursos aportados no son suficientes para invertir en la protección o restauración de los recursos de la cuenca).

El resultado de esta forma de interacción y de políticas ha sido un deterioro progresivo de los recursos naturales. Ello ha conducido a una situación en que se estima que queda agua para sólo 10 o 15 años, lo cual afecta no sólo a las grandes ciudades sino a los mismos poblados de la sierra.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA PARTICIPACIÓN

Las políticas enfocadas a la conservación de los recursos naturales, si bien recono-

cen los planteamientos de la Cumbre de la Tierra y la Agenda XXI y reconocen formalmente la participación de los grupos locales en la gestión de sus recursos, pocas veces logran hacerlo sobre una base consensada. Es decir, la participación que muchas veces no pasa de una formalidad se manifiesta en actos protocolarios con una mínima representatividad de los actores locales, regionales o nacionales y escaso margen de acción. La política contestataria provocada por este tipo de políticas es la respuesta que generan estos arreglos institucionales excluyentes.

En el entendido que impulsar el desarrollo sustentable en una región específica es sumamente difícil en las condiciones estructurales de la economía y la política mexicana, y en el entendido también de que se trata de una meta o un proceso hacia el cual caminar, señalamos algunas de las dificultades a remontar que son a la vez dos premisas para avanzar en esta dirección.

- Las contradicciones políticas entre diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y las dificultades para la integración de políticas sectoriales afectan el grado y la calidad de los procesos de participación, y hacen el tránsito de una cultura política clientelar a una cultura ciudadana un proceso muy complejo y lento.
- El manejo de cuencas es un enfoque y una práctica que permite desarrollar nuevos espacios para la participación en la planeación del desarrollo regional, el intercambio de experiencias y el desarrollo de la solidaridad y de prácticas de transparencia.

Sin embargo, las dificultades para la participación obedecen no sólo a las estructuras autoritarias y a las agendas unilaterales del Estado, sino que abrevan de una cultura política de dependencia fuertemente arraigada en el tejido social. Durante los 70 años de régimen priísta se desarrolló una estructura de mediación en que los derechos y la entrega de los servicios públicos correspondientes eran condicionados a las lealtades político-electorales y a formas clientelares como el caciquismo (Bartra R, 1975, Paré, 1975). La representación corporativa no permitía más que simulacros de participación y la toma de decisiones se basaba en criterios como las cuotas de poder político y económico que le correspondía a cada sector en función de su activismo electoral y de su importancia socioeconómica y política.

En la región a la que se refiere este estudio de caso, la Sierra de Santa Marta y región de Los Tuxtlas, en el sur de Veracruz, las formas tradicionales de organización de las comunidades campesinas e indígenas, fueron desplazadas o reelaboradas por un sistema político en el que predominó el paternalismo, el clientelismo y el control político (a través del PRI) y social (a través de los programas de gobierno). De este modo se fueron modificando las instancias de decisión comunitaria que pasaron a ser correas de transmisión de las decisiones del poder político y de las políticas y programas de gobierno. Tradicionalmente la asamblea comunitaria era el espacio principal de participación social (junto con las festividades y actividades de carácter religioso).

En este contexto, los programas gubernamentales, de por sí dispersos y desarticulados entre sí, ahora llegan a pequeños grupos o a individuos y no a través del mecanismo de la asamblea. Muchas veces las autoridades locales, o bien son requeridas sólo por el poder de su firma, que puede ser colaborativa o no, o no son informadas de los compromisos adquiridos entre grupos locales e instituciones externas. El resultado de este tipo de intervención ha sido la pérdida de cohesión social, aunque también es cierto que sucede justamente por la falta de cohesión, las divisiones internas o el caciquismo, que no dejan otra alternativa. Algunas instituciones locales han sido erosionadas, otras aparecen en una composición híbrida que incluye consejos, comités, etcétera. La desventaja es que, de esta manera, el referente social al cual las organizaciones o personas locales tienen que rendir cuentas deja de ser la comunidad y más bien predomina la necesidad de comprobar a las instituciones externas, comprobaciones que se limitan a cuestiones contables y fiscales y, en el mejor de los casos, técnicas. En inglés se diría justamente que se desdibuja ante quién ser “accountable” o rendir cuentas, asunto que va mucho más allá que la simple comprobación de recursos económicos recibidos.²

Aquí entenderemos por instituciones “al conjunto de comportamientos regularizados que emergen de estructuras de normas, reglas, regulaciones y convenciones en una sociedad, lo que permite a sus habitantes y grupos tanto actuar como negociar” (Ostrom, 1994; Leach *et al.*, 1997; citado por Paré y Lazos 2003).

Es de este modo como, después de más de 10 años en la región de la Sierra de Santa Marta, nuestro equipo de trabajo adquiere una visión más regional, que implica la apertura de nuevos espacios de participación y la necesidad de integración de las políticas públicas y la búsqueda de recursos más sustanciales para la conservación y el desarrollo.

En la región existen diversos programas relacionados con la conservación y el desarrollo sustentable, principalmente de carácter federal e incluso internacional, además de los que desarrollan ONG’s y algunas instituciones académicas como el IIS-UNAM, la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco). Son muchas las instancias de participación que, según distintos marcos institucionales, existen o deberían existir: Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal, Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable a distintos niveles, Consejo asesor de la Reserva; Consejo de representantes del proyecto GEF-Reser-

² “Accountability is first and foremost about power and who exercises it and on whose behalf. It implies an enquiry into the checks and balances on that power that may be necessary to ensure answerability to those whose name is invoked in justifying the exercise of power” (Newell, Peter, 2000).

“While accountability evokes a sense of taking responsibility, it also implies the notion of being ‘held to account’ or being answerable for conduct on behalf of others” (Cornwall, Lucas and Pasteur: 2000:1).

va, Comités de cuenca, etcétera. Sin embargo, de todas éstas, son muy pocas las que están funcionando (ver tabla I). A la fecha las ONG's no han sido convocadas en estas diferentes instancias aunque mantienen relaciones de colaboración e incluso de consultoría con algunas de carácter federal e internacional. Otras ONG's poco interés tienen de todos modos en estos espacios, quizá porque dudan que sus voces serán escuchadas o porque rechazan avalar programas o políticas con intenciones políticas no explícitas.

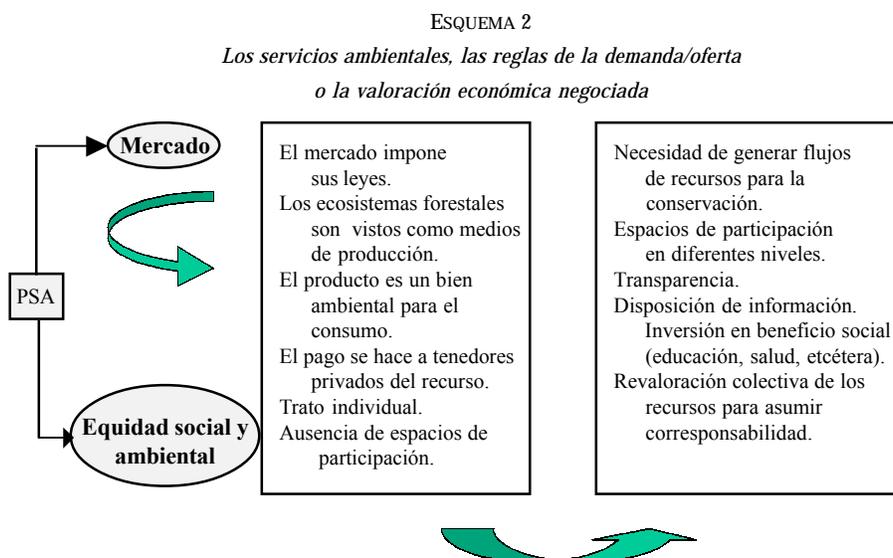
<i>ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PREVISTOS POR DIFERENTES MARCOS INSTITUCIONALES</i>	
INSTANCIA	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
Consejos municipales de desarrollo rural sustentable	No
Consejos distritales de desarrollo rural sustentable	No
Consejo técnico asesor de la Reserva	No existe
Consejo de Cuenca del río Coatzacoalcos	No
Consejo de vigilancia forestal	Sí
Consejo distrital del programa Oportunidades	No
Consejo municipal del programa Oportunidades	No

A raíz de las propuestas de desarrollo sustentable impulsadas por diversas organizaciones no gubernamentales desde 1992, las instituciones de gobierno han empezado a establecer programas para impulsar la mayoría de estas opciones (cultivo de palma camedor, manejo de acahuales, acuacultura, ecoturismo, manejo de solar, ecotecnias para la vivienda, etcétera). Sin embargo, tanto de parte de las instituciones gubernamentales como a veces de las no gubernamentales, la visión de sustentabilidad por lo general tiende a ser reducida a programas específicos, como si fueran "islas de sustentabilidad". Algunos experimentos en manejos alternativos o sustentables tienen un carácter aislado tanto porque se refieren a espacios geográficos reducidos como porque no toman en cuenta una serie de contradicciones que rodean estos proyectos: uso excesivo de agroquímicos en cultivos de autosubsistencia, falta de ordenamiento del suelo y de planeación, monocultivos (pastos, palma africana de aceite, etcétera). Para avanzar en el proceso de la sustentabilidad se requiere integrar otras dimensiones más allá de la tecnológica. Algunos actores consideran que cuando la participación está impulsada desde el Estado, incluidos varios programas llamados de desarrollo sustentable, una de las limitaciones es que

ha sido concebida sólo como un aspecto técnico y no como un proceso político de negociación entre actores, con diferentes intereses que deberían conducir a acuerdos cooperativos para la toma de decisiones (Paz M. Fernanda: 2002).

EL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES: UNA ESTRATEGIA PARA UNA SOBREVIVENCIA COMÚN

En las relaciones que se establecen a través del mercado, los ecosistemas son vistos como simples medios de producción. En cambio, la propuesta que se elabora entre diferentes actores sociales para que la ciudad cubra los servicios ambientales, puede representar una revaloración colectiva de los recursos e implica asumir una corresponsabilidad. En este último caso se plantea la creación de nuevos espacios de participación para poder negociar las nuevas reglas de intercambio y los flujos de recursos necesarios, de la ciudad hacia el campo, para poder garantizar las condiciones de reproducción de los recursos. El siguiente esquema busca representar ambas situaciones:



Al plantear el pago de los servicios ambientales por parte de los consumidores de agua, se hace un replanteamiento del territorio a partir de las relaciones funcionales ambientales, lo que requiere:

- Espacios de participación a diferentes niveles.
- Transparencia e información (geográfica, científica, programática presupuestal, de metas y objetivos de los actores).

Como lo plantea Lyla Metha:

el recurso agua puede volverse más público a través de mecanismos institucionales que lo protegen de un uso excesivo o erróneo y que prevee procesos de distribución equitativos. Estos mecanismos requieren estar enraizados en la dinámica local y regional, evitando intervenciones y estereotipos verticales y con procesos de tomas de decisión relacionados con los resultados negociados (Metha, L. 2003 [Trad. de L. P.]).

Para lograr este cambio de relación campo-ciudad, la estrategia seguida por el Ayuntamiento comprende las siguientes acciones:

- Elaboración de Plan de desarrollo municipal.
- Promoción de un Consejo popular de gobierno.
- Consulta pública en comunidades.
- Discusión local sobre los problemas ambientales (abasto de agua y contaminación de arroyos en la comunidad).
- Definición de políticas ambientales locales en el municipio indígena.
- Alianzas con actores estratégicos en las ciudades.
- Construcción de espacios de participación y de financiamiento (fideicomiso).³
- Un marco político e institucional favorable.

El papel de las instituciones académicas y organizaciones civiles que apoyan este proceso consiste en participar en la elaboración diagnóstico de la problemática local, elaborar propuestas de ordenamiento comunitario para la restauración de la subcuenca, organizar un foro de discusión sobre la problemática local, construir alianzas con pobladores y organizaciones urbanas y buscar financiamientos.

Sin embargo, las dificultades para avanzar hacia los cambios planeados son muchas, tanto desde el lado del municipio indígena como de los responsables de la política municipal en las ciudades.

Por una parte, es difícil exigir a las ciudades el pago por los servicios ambientales cuando la población rural no hace lo necesario para la protección de sus propios recursos en la búsqueda de la satisfacción de sus propias necesidades como es el abasto de agua, la buena calidad de la misma, condiciones adecuadas para la salud de la población. Hemos observado que existe una falta de una política ambiental municipal en Tatahuicapan para la conservación de sus propios recursos.⁴ Desde el punto de vista de los mecanismos políticos necesarios para definir estas

³ El fideicomiso es un requisito de la Comisión Nacional Forestal para proporcionar los subsidios del Fondo forestal mexicano a los poseedores de predios con cobertura forestal que proporcionan agua a grandes ciudades.

⁴ Entre los principales problemas podemos mencionar que empieza a haber escasez de agua, los arroyos y ríos están contaminados tanto por drenajes como por los puercos que andan sueltos. El parcelamiento de la tierra ejidal ha llevado a una pérdida de regulación social sobre el uso del suelo, aun cuando el interés colectivo está en juego, como en el caso de las tierras que rodean los manantiales de donde la población toma su agua.

políticas, la cultura política local carece de visión ciudadana (corresponsabilidad) y refleja una pérdida de cohesión social y de autoridad de las instancias comunitarias. Si a eso agregamos la existencia de divisionismo entre grupos políticos de la comunidad, los retos son enormes para la construcción de una política municipal ambiental y de protección del agua.

Del lado de las ciudades encontramos un desconocimiento y falta de comprensión del proceso de producción del agua o desinterés por el mismo de parte de las autoridades. En cuanto a las finanzas de la ciudad relacionadas con la gestión del agua, hay una falta de transparencia total y una descoordinación de políticas y programas gubernamentales.

CONCLUSIONES

Existe una polémica en torno a los instrumentos de política ambiental como el que hemos abordado aquí (PSA). La crítica se refiere a que constituyen procesos de mercantilización de la naturaleza y de condicionar derechos universales como es el agua.

Tradicionalmente en el caso referido, la relación previamente existente en torno al agua ha enfatizado el ejercicio de un derecho, el derecho a retenerla a cambio de obtener los servicios a los que de por sí se tiene derecho.

En un escenario en el cual la ciudad podría buscar agua en otro lado y en el que es a la población de la Sierra a la que le interesa relacionar el cobro del agua por los servicios ambientales que proporciona, podría ser necesario invertir los términos de la relación. En la medida en que no hay una política explícita que vincule las aportaciones financieras con la conservación, y en la medida en que retroalimentan relaciones clientelares, aparece la cuestión de las obligaciones o responsabilidades mutuas.

En este sentido, este mecanismo compensatorio implica nuevas prácticas de transparencia y co-responsabilidad o de rendición de cuentas que implican procesos de monitoreo o certificación de que las inversiones obtenidas se aplican a crear las condiciones de reproducción de los recursos. Nos parece que puede incidir en la transformación de una cultura política de negociación en corto que no reclama plenamente su derecho a la participación y gestión de sus recursos. Pensamos que la estrategia propuesta que reconoce y valoriza las funciones ambientales rurales, puede contribuir a una nueva cultura organizativa basada en la construcción de ciudadanía y nuevas relaciones Estado-sociedad, así como de las autoridades locales con organizaciones sociales y de productores.

Estos mecanismos ofrecen el reto de:

buscar nuevos enfoques para discutir quién tiene realmente la propiedad de los recursos naturales y quién debería hacer uso de los beneficios de su manejo. Estos instrumentos económicos relacionados con la noción de PSA o basados en principios de *profesor.recebedor* o no pueden ser aplicados sin la intervención de organizaciones de la sociedad civil bien organizadas que puedan acompañar y evaluar la efectividad de estas medidas de conservación ambiental y de justicia social (Born R.H. 2002).

BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, R. *Caciquismo y poder político en el México rural*. Siglo XXI, 1975.
- BORN, Rubens Harry. *Compensações por Serviços Ambientais: sustentabilidades ambiental com inclusao social*, in Vitae Civilis (Instituto para a Desenvolvimento Meio Ambiente e Paz), "Diálogos entre as esferas global e local: Contribuições de organizações nao-governamentais e movimentos sociais brasileiros para sustentabilidades, equidade e democracia planetaria". Sao Paulo: Fundação Peirópolis, Fundação Vitoria Amazonica, Ford Foundation, 2002.
- LEACH, Melissa, Robin Mearns y Ian Scoones. *Environmental entitlements. A framework for understanding the institutional dynamics of environmental change*, documento de trabajo, IDS 359, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1997b.
- LYLA Metha's. "Problems of Publicness and Access Rights: Perspectives from the Water Domain" en Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza (eds.) *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press, 2003.
- NEWELL, Peter y Shaula Bellour. *Mapping Accountability: Origins, Contexts and implications for Development*. Working paper 168. Brighton: IDS, 2002.
- OSTROM, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, CRIM-UNAM/Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- PARÉ, L. "Diseño técnico para el estudio del caciquismo en México". *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIV, núm. 2, abril-junio, 1972.
- PARÉ, L. y Lazos, E. *Escuela rural, instituciones locales*, 2003.
- PAZ, María Fernanda. *Entre el interés público y los intereses colectivos: obstáculos y oportunidades para la participación ciudadana en el corredor biológico Chichinautzin*, Morelos, Tesis de doctorado, División de Ciencias Sociales y Antropológicas, UAM-I, México, 2002.