

Manejo del agua desde las agendas de los organismos internacionales y sus interpretaciones locales en México. Políticas públicas para el manejo de la cuenca Lerma-Chapala, en su porción ubicada en el estado de México¹

Brisa Violeta Carrasco Gallegos

Jorge Tadeo Vargas Juvera

Departamento de Evaluación Profesional

Facultad de Geografía

Universidad Autónoma del Estado de México

Centro de Investigación y Educación Ambiental, Sonora

E-mail: bvcarrascog@uaemex.mx; jtadeo@riseup.net

Resumen

En el presente trabajo se presenta una revisión de las políticas públicas formuladas por los Organismos Internacionales (OI) y por diversas posturas académicas, vinculadas al aprovechamiento y manejo del agua. Para establecer la discusión en un esquema comparativo a nivel local, se propone la revisión de las políticas públicas asociadas al aprovechamiento del recurso hídrico en la Cuenca Lerma-Chapala en su porción ubicada en el Estado de México.

Palabras clave: Políticas públicas, Agua, Cuenca Lerma-Chapala.

Abstract

In this paper presents a review of public policies formulated by international organizations and various academic positions, linked to water use and management. To establish a comparative discussion on a local level, it is proposed the review of public policies associated with the utilization of water resource in the Lerma-Chapala basin, in the portion located in the State of Mexico.

Keywords: Public policies, Water, Lerma-Chapala basin.

¹ Este trabajo fue elaborado en el marco del Proyecto de Investigación: “Propuesta de análisis de la problemática de las comunidades de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, en relación al acceso al agua y la salud: Diagnóstico del acuífero y estrategias para su recuperación, saneamiento y aprovechamiento sustentable”, gracias al financiamiento del CONACYT, mediante el programa de Fortalecimiento a Cuerpos Académicos, modalidad retención en la convocatoria 2010-2.

Agendas internacionales para el manejo del agua.

Desde la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil en 1992, a la fecha el desarrollo sustentable y la participación ciudadana se han manifestado en las agendas de trabajo de los OI encargados de buscar los mecanismos adecuados para llegar a un desarrollo humano digno, sin causar un desequilibrio en la naturaleza. Las líneas de acción propuestas en los documentos producidos por los OI son retomadas constantemente por los gobiernos locales (municipales, estatales y federales) y por las organizaciones de la sociedad civil, para elaborar sus propios planes de trabajo, sin embargo a la práctica no resultan del todo efectivos.

Esta situación se debe a muchos factores, por un lado no siempre el recurso económico llega en los tiempos necesarios, convirtiéndose a un proyecto en inoperante, o bien, estos no son los recursos necesarios para ponerlo en marcha, o simplemente no es prioritario para el gobierno en ese específico momento, ya sea por falta de interés, por falta de diagnósticos previos. Es decir el dinero llega como parte de una partida específica y no como una necesidad identificada por la comunidad o simplemente porque los tiempos de campaña electoral no corresponden a los tiempos de la asignación del recurso (Dourejani, 1999)

Con la agudización de la crisis hídrica global a finales del siglo XX, se evidenció la mala gestión del recurso hídrico, no solo a nivel urbano o de uso humano, sino también a nivel ecosistémico, los OI comenzaron a incluir en sus programas el tema del agua. Este fue incluido desde los OI dependientes de organizaciones de los mismo gobiernos, hasta agencias internacionales financiadas por Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) que han visto en esa crisis hídrica una oportunidad de inversión, pues al ser el agua, un recurso vital y estratégico para el desarrollo de mundial, los países deben de invertir lo más posible en la gestión y el buen manejo de la misma. (Joiner, 2007)

Sin embargo a pesar de que este tema está presente en la discusión de los agentes gubernamentales, la academia y la sociedad civil, desde hace más de veinte años, los resultados de estos programas, no consiguen implementar un frente común para darle solución a la problemática del agua. Solamente las cifras que maneja de la Organización de Naciones Unidas (ONU) desde su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA) y desde su Programa de Apoyo a la Niñez (UNICEF) se observa que aún falta mucho por hacer para contrarrestar la problemática hídrica a nivel global. Veamos los siguientes datos:

- La mitad de la humanidad vive en ciudades y, dentro de dos décadas, casi el 60% de la población mundial: 5.000 millones de personas, vivirá en zonas urbanas.
- El crecimiento urbano es más rápido en el mundo en desarrollo, donde las ciudades ganan un promedio de 5 millones de habitantes cada mes.
- El crecimiento explosivo de la población urbana plantea unos retos sin precedentes entre los cuales, la falta de suministro de agua y saneamiento son los más apremiantes y lesivos.
- La relación entre el agua y las ciudades es crucial. Las ciudades requieren un enorme suministro de agua dulce y, a su vez, tienen un gran impacto sobre la misma.
- Las ciudades no pueden considerarse sostenibles si no garantizan un acceso seguro al agua potable y un saneamiento adecuado.

- Cada segundo, la población urbana aumenta en 2 personas.
- En África y Asia, la población urbana se duplicará entre 2000 y 2030.
- 1.052 millones de habitantes urbanos obtuvieron acceso a agua potable y 813 millones a un saneamiento mejorado. Sin embargo, la población urbana en ese período creció en 1.089 millones de personas, lo que ha socavado el progreso.
- Entre 1998 y 2008, uno de cada cuatro ciudadanos urbanos, 789 millones en total, vive sin acceso a unas instalaciones mejoradas de saneamiento.
- 497 millones de personas en las ciudades dependen de un saneamiento compartido. En 1990, esta cifra era de 249 millones.
- El 27% de los habitantes de las ciudades de países en desarrollo no tienen acceso a agua corriente en casa. (ONU, 2010)

Hacer frente a las crecientes necesidades de servicios de agua y saneamiento en las ciudades es uno de los temas más apremiantes de este siglo, una gestión sostenible, eficiente y equitativa del agua en las ciudades nunca ha sido tan importante como lo es en el mundo de hoy. Lo anterior es del conocimiento de los OI y en ese respecto, se trabajan programas específicos para lograrlo; desde la implementación de los Objetivos del Milenio, así como de la Agenda 21 para el Desarrollo Sustentable, se plantea la necesidad de una buena gestión del agua. Sin embargo, esto aún no se logra, principalmente porque aunque se tiene el conocimiento del problema e incluso, muchos países en su Carta Magna, incluyen el derecho humano al agua, este sigue siendo manejado con una visión mercantil. Es decir, se cuantifica en términos económicos los servicios ambientales del agua para uso humano, minimizando los otros servicios ambientales que brinda a toda una cuenca, entendiendo a la cuenca como un gran ecosistema con sus propias necesidades y dinámicas más allá de los asentamientos humanos, creando con esto una competencia desleal entre usuarios: naturaleza versus humanos. (Arrojo, 2008)

La agenda “alterna” de las agencias internacionales: La privatización silenciosa.

A pesar de que los lineamientos ofrecidos por los OI, que en principio buscan el desarrollo comunitario sustentable y bajo principios de justicia social y ambiental, los mecanismos para la puesta en práctica de dichos lineamientos se valen de los apoyos económicos de las IFIs hacia las administraciones locales, que al efectuar préstamos condicionan a los países a la privatización de los recursos y servicios estratégicos. (Vargas, 2010)

En el caso del agua y específicamente en México, esta privatización silenciosa comenzó en la década de los noventa del siglo XX, siendo los organismos operadores de agua potable municipal el punto focal de dicha privatización. Mediante una modificación hecha a la Ley de Aguas Nacionales, se estableció que los ayuntamientos que no tuvieran la capacidad de manejar su Organismo Operador de Agua Potable, concesionaran el manejo administrativo a una empresa privada. Es decir la empresa privada administra el recurso, establece su precio y lo distribuye, pero se considera que el agua sigue siendo un recurso de la nación. Los casos más significativos de este manejo privatizado del agua, fueron Saltillo, Zacatecas y Cancún, los cuales a la fecha tienen los costos más altos tanto en la contratación del servicio como del uso. (McCulligh, 2011)

Los esquemas de privatización plantean la entrada de la iniciativa privada al manejo del agua, además de que los gobiernos contratan una deuda pública, pues estos proyectos de infraestructura y cambios administrativos, se hacen con dinero de las IFIs el cual se tiene que pagar y genera intereses. En este caso, el Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo promueve la modernización de los Organismos Operadores, PROMAGUA apoya entidades federativas y municipio, principalmente a poblaciones mayores de 50,000 habitantes, mediante dos fases: Fase I. Orientada a incrementar las eficiencias y optimizar los activos existentes de los organismos operadores. De acuerdo al nivel de eficiencia, los apoyos van desde el 20% hasta el 40% del costo total del proyecto. Fase II: Financiamiento de inversiones para ampliación de coberturas, dependiendo de la modalidad de participación privada; a) Para abastecimiento de agua, hasta el 50% de la inversión inicial. b) Para saneamiento de agua, hasta el 50% de la inversión inicial. c) Para desaladoras, hasta el 50% de la inversión inicial.

Los requisitos para participar con PROMAGUA son: 1) Generales: a) Formalización mediante un Convenio Marco entre la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Banobras y Gobiernos. b) Estudio diagnóstico que refleje la situación operativa, administrativa y financiera del operador. c) Estudio parcialmente financiado con recursos del Fondo y visto bueno del sector. 2) Específicos: a) Para proyectos de mejora integral de la gestión, se debe incluir el Plan de Inversión y la situación comercial y tarifa. Los apoyos pueden ser recuperables y no recuperables. b) En el caso de Macro Proyectos, es necesario incluir el análisis de alternativas, análisis específico de estructura financiera y contar con el visto bueno del sector.

Esto es parte de la privatización del manejo y distribución del agua como recurso estratégico, a su vez forma parte de una estrategia encaminada a darle poder a la iniciativa privada dentro del manejo de los recursos naturales y los servicios públicos, con beneficio para actores públicos y privados, pero que no resulta benéfico para la comunidad, ya que se elevan las tarifas por el consumo y tanto el suministro, como el manejo del recurso queda en manos de la iniciativa privada. Este tipo de mecanismos son introducidos a las administraciones públicas como parte de la política neoliberal que impera en la actualidad. (Vargas, 2010)

En el año 2011 en México se dio un gran avance en materia de legislación sobre el agua, ya que el acceso al agua fue incluido como un derecho humano para todos los mexicanos. Sin embargo este es un paso pequeño ante todo el trabajo que debe realizarse para conseguir que este sea tangible en la vida diaria para todos los habitantes del país. El trabajo de los OI puede ayudar para conseguir este objetivo, siempre y cuando vaya encaminado a la búsqueda de un desarrollo y una vida digna de las poblaciones, con el mayor equilibrio posible con la naturaleza, y mientras que estas propuestas sean validadas e implementadas por las administraciones locales, tendrán perspectivas de éxito a nivel local.

Alternativas en la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional y mundial. ¿Cuáles son las vías más adecuadas?

Cuando en los ámbitos gubernamentales se discuten las posibles soluciones a la crisis hídrica actual, se plantean propuestas basadas en la ingeniería hidráulica que no contempla los impactos a mediano y largo plazo y se centra la discusión en políticas hidrológicas propuestas por periodos administrativos -municipales, estatales y federales- que a la larga

impactan seriamente las cuencas y su papel como distribuidor primario del agua a los asentamientos humanos que pueblan dichas cuencas. (Arrojo, 2006)

Presas de abastecimiento o control de avenidas, trasvases de una cuenca a otra, encañalamiento de afluentes o ríos principales la mayor parte desviados de sus cauces naturales, la privatización de los organismos operadores de agua, son algunas de las propuestas que los gobiernos usualmente hacen para solucionar la crisis hidrológica. Estas propuestas no solo tienen la desventaja de ser planteamientos ya superados por los avances del conocimiento científico y tecnológico actuales, que han demostrado, de manera sobrada su ineficiencia, sino que además representan soluciones que no contemplan las problemáticas como el crecimiento poblacional de los últimos años, el crecimiento de las ciudades y la migración del campo hacia la ciudad, la crisis agrícola, ambiental y climática. Son soluciones a corto plazo, especulativas y que en la suma de un todo son las mismas causantes de los problemas hidrológicos actuales. (Postel, 1999)

A. Dourejani (1999) plantea que una gestión de cuencas en los centros urbanos no solo debe de tener una visión de manejo distinta a la actual, donde el agua para consumo humano sea una prioridad en el diseño de las políticas públicas. El derecho humano al agua aquí forma parte importante de la gestión del agua ya que se parte desde este para dar acceso a las personas que habitan en las ciudades. (Spiller, 2006)

P. Arrojo (2008) propone que la gestión tiene que realizarse desde un buen manejo de las redes de distribución de agua, pues estas son vitales para garantizar el acceso al agua potable, lo cual no se logra mediante tandeos, encañalamiento de las aguas residuales y los ríos en un mismo canal, así como los trasvases y las presas en los ríos que forman la cuenca. De la misma forma A. Dourejani (1999) menciona que la separación y el tratamiento de las aguas residuales debe tener como objetivo proveer agua a cierto grupo de la industria y algunos sectores de la agricultura que son los principales competidores y usuarios del agua, en la mayoría de los casos agua potable o con una calidad casi potable.

Se plantea que una mejora de los servicios en los organismos operadores, los cuales tienen que optimizar, tecnificar y modernizar sus redes de distribución, así como regular el uso de las aguas tratadas son esenciales, sí el objetivo es garantizar un manejo eficiente de las cuencas y de los organismos operadores, que a fin de cuentas son los administradores del agua que llega a las ciudades. (García, 2008)

Es importante reconocer que la buena gestión de las cuencas, desde un enfoque ecosistémico, es vital para que las mayores concentraciones de seres humanos, es decir las ciudades funcionen de forma sustentable y sostenible, para esto es necesario implementar primeramente la buena gestión de las cuencas y como segunda acción el mejoramiento de los organismos de agua potable en las ciudades (Camdessus, et. al., 2006)

En su informe del 2010 sobre los Objetivos del Milenio, la ONU hace hincapié en la disponibilidad de tecnologías y experiencias ya están disponibles, sin embargo la falta de una agenda nacional e internacional sobre el tema, no ha permitido que en México inicie un proceso de actualización y rediseño de políticas públicas orientado en primer lugar, a garantizar el acceso al agua en cantidad suficiente y de buena calidad para el consumo humano, las actividades productivas y el mantenimiento de los servicios ecosistemas que dependen de las cuencas, y en segundo lugar a sanear el agua existente y a recuperar el volumen de los acuíferos. E. Joiner (2007) plantea la transferencia de tecnología como una parte fundamental de la gestión del agua en las ciudades, más allá del modelo privatizador

que imperante, donde se busca mercantilizar la infraestructura y el control de los organismos de agua potable.

Estos modelos neoliberales para la administración de los recursos naturales, infraestructura y servicios urbanos, resulta en un fracaso social, ya que los costos de dichos servicios se incrementan afectando la economía de la comunidad, mientras que las ganancias son para la empresa privatizadora y los costos sociales y ambientales para la población de los asentamientos urbanos y los ecosistemas que ofrecen los servicios ambientales necesarios para mantener una ciudad. Fracasos que se registran en muchas ciudades a nivel global y nacional. (Ibíd.) En ese sentido se tiene un repliegue del Estado en sus funciones básicas, como administrador de los recursos comunes y proveedor de los servicios públicos.

La compra de concesiones a los agricultores, también ha sido una solución que en algunas ciudades ha dado un buen resultado, ya que si tomamos en cuenta la crisis que se vive en la agricultura, el impacto que se ha causado por la intensidad y la forma de cultivos, no solo es una acción de manejo de agua para las ciudades, sino en algunos casos de poder restaurar ecológicamente algunas zonas ya desgastadas por el uso intensivo de la agricultura industria, esta es una solución a largo plazo peor que con un buen manejo tiene factores positivos en el manejo del agua tanto la necesaria para la naturaleza como para los asentamientos urbanos. (Stein, 2006)

P. Arrojo (2008) señala que la crisis hídrica que vivimos actualmente es el resultado del modelo neoliberal que, que lejos de frenar la devastación ecosistémica, lo que hace un aumentar las desigualdades sociales, la inequidad entre los pobladores de los asentamientos humanos. La síntesis a la que llega el autor es que este problema se presenta en cuatro vertientes:

- de sostenibilidad: por contaminación y detracciones abusivas en ríos, lagos y acuíferos, construcción de grandes obras hidráulicas y deforestación masiva;
- de inequidad y pobreza: que dispara la vulnerabilidad de las comunidades más pobres frente a la quiebra de los ecosistemas acuáticos;
- de gobernanza: por problemas de corrupción y las presiones de privatización de los servicios de agua y saneamiento;
- de institucionalidad democrática global: que permita hacer del agua un espacio de colaboración entre los pueblos y no de confrontación y dominación.

Bajo esta postura, una nueva cultura del agua donde los ciclos hidrológicos sean el factor principal para garantizar un enfoque ecosistémico de las cuencas y donde el agua para la naturaleza y las personas este en el primer lugar de interés de los gobiernos, puede conseguirse mediante una buena gestión. De igual forma incidir en el buen manejo del recurso por parte de los organismos operadores, lo cual se contrapone a las políticas privatizadoras, y a obras de ingeniería como trasvases y presas.

Para el autor las soluciones a la crisis hídrica deben de incluir el derecho humano al agua, el desarrollo sustentable y sostenible de las comunidades, así como políticas públicas, leyes y regulaciones que permitan el buen curso de los ríos y sus ecosistemas. (Ibíd.) De igual forma plantea que es necesario incluir en el diseño de las políticas públicas relacionadas al manejo del agua, el conocimiento científico sobre los ciclos hidrológicos y

la importancia de los servicios ambientales que brindan las cuencas para crear estrategias encaminadas al aprovechamiento sostenible del agua. (Arrojo, 2006)

El aprovechamiento del recurso hídrico en el Estado de México, porción de la cuenca Lerma-Chapala.

La Lerma-Chapala, es una de las cuencas más importante del país, tanto por su extensión, como por el elevado número de habitantes que dependen de su aprovechamiento. “La cuenca Lerma-Chapala representa una región estratégica para el desarrollo de México, al concentrar a más del 10% de la población del país y generando anualmente alrededor del 10% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Sin embargo, la dinámica de crecimiento socioeconómico que la caracteriza, en las últimas décadas, la lleva a enfrentar severos problemas relacionados con la degradación y el deterioro del medio ambiente, constituyendo el uso y la explotación de sus recursos naturales hoy en día, más que una oportunidad, una limitante para su desarrollo.” (IMTA, 2009: 1) Aunado a lo anterior esta cuenca es una de las más grandes del país en extensión, abarcando zonas de 5 estados del país: Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Jalisco.

En este caso se analizará la porción de la cuenca que se ubica en el Estado de México, esta cuenca alimenta al Acuífero del Valle de Toluca, un importante sistema hídrico del cual dependen 14 millones de habitantes de la Ciudad de México y Toluca, la primera y la quinta zonas metropolitanas más importantes del país. (Carrasco, et. al., 2011: 5)

En el Valle de Toluca, tiene origen la cuenca Lerma-Chapala, anteriormente estaba conformada por un importante conjunto de ciénagas superficiales, que en el año 1800 llegaban a cubrir más de 30,000 Has. Estos cuerpos de agua superficiales se fueron perdiendo, debido a políticas hídricas equivocadas, tras una sistemática extracción del agua superficial, acumulada desde el período cenozoico (Esteller, et. al., 2009: 33) por lo que su recuperación se supone más que difícil. En 1857 el gobierno inicia obras para la desecación de la ciénaga, y en 1950 empieza a operar el Sistema Lerma. En consecuencia, para el año 1957, la ciénaga contaba solamente con 10,000 Has y actualmente cuenta con aproximadamente 3,023 Has repartidas en 3 ciénagas en 14 municipios. (Gobierno del Estado de México, Secretaría de Ecología, et. al. 2002: 4-5)

La deficiente administración de la cuenca ha generado importantes problemáticas que se reflejan en la falta de disponibilidad del recurso para el consumo humano, la realización de actividades productivas y para la conservación de los sistemas bióticos que de él dependen. De igual forma se registra la desecación de más del 90% de las aguas superficiales, la baja de los niveles piezométricos de aguas subterráneas, que entre otras afectaciones generan la extracción de aguas profundas contaminadas con arsénico y otros minerales pesados y el hundimiento del terreno superficial con la consecuente aparición de grietas que han afectado las zonas urbanas.

Por otra parte los afluentes de río se han visto afectados al ser vertederos de aguas negras provenientes de las poblaciones y de la industria, por lo que presenta importantes niveles de contaminación. Por último las tensiones sociales asociadas al acceso al agua, ya que se han generado conflictos por la falta de disponibilidad, sobre todo para aquellas poblaciones periféricas a los grandes centros urbanos, que viven en condiciones de marginalidad extrema y no cuentan con acceso al agua potable, ni para su consumo, ni para la realización de las actividades productivas.

La situación de sobreexplotación de los cuerpos de agua, contaminación y tensiones sociales, se agrava si se considera que se trata de la zona más poblada del país. En proyecciones a 30 años realizadas por la CONAGUA, se tiene que la Región Hidrológica-Administrativa (RHA) VIII-Lerma Santiago Pacífico (VIII-Le-Sa-Pa), en el año 2007 contaba con una población de 20,625,000 habitantes, para el 2030 se prevé que se incremente en 2,887,000, considerándose que se tendrá una presión fuerte sobre el recurso hídrico. (CONAGUA, 2009: 6)

Según estas mismas proyecciones para el año 2030, tenemos que la disponibilidad natural media per cápita por habitante a nivel nacional disminuirá de 4,312 m³/hab/año en el año 2007 a 3,783 m³/hab/año en el 2030. Sin embargo la disponibilidad para el Estado de México en el 2007 para la RHA VIII-Le-Sa-Pa, era de tan solo 1,650 m³/hab/año, muy por debajo de la media nacional para el mismo año, y de tan solo 650 m³/hab/año por arriba de los niveles críticos de la media nacional, proyectados para el 2030 de 1,000 m³/hab/año, lo que se califica como una condición grave de escasez. (Ibíd., 28-30)

La Región Hidrológica (RH) 12-Lerma Santiago registra una precipitación de 723 mm normal anual, con un escurrimiento natural medio interno de 13,637 hm³/año y un escurrimiento natural medio superficial de 13,637 hm³/año. Estos valores se encuentran por encima de la media nacional, sin embargo si esta información se compara con la población que habita esta RH, se considera como una región con escasez de agua. (Ibíd., 22)

Los datos anteriormente expuestos, dan cuenta de la existencia de una fuerte problemática relacionada al agua en la región, que para su solución resulta necesaria la implementación de una política regional para el buen aprovechamiento del recurso, su saneamiento y recuperación. Este tipo de iniciativas deben aplicarse de manera consensada y colaborativa entre las diferentes entidades involucradas y sus instancias de gobierno. El enfoque de planeación integral se corresponde con el planteamiento internacional de los planes de ordenamiento territorial, sin embargo estos no han sido aplicados en México, a pesar de los intentos que se llevaran a cabo a principios de este siglo.

En México en el año 2000, por iniciativa del gobierno federal se elaboraron los Términos de Referencia y Guías Metodológicas para la realización de los Planes de Ordenamiento Territorial Estatales (POET). P. Wong-González señala que en México el ordenamiento territorial enfrenta los siguientes problemas para su aplicación: “a) la falta o debilidad de la definición formal territorial; b) la dificultad del aparato institucional y legal para instrumentar y gestionar, transversal y verticalmente en los tres niveles de gobierno, los lineamientos y estrategias ambientales y emanados durante el proceso de Ordenamiento Ecológico del Territorio; y c) una confusión de jerarquías para incorporar dichos lineamientos y estrategias dentro de los diferentes instrumentos de planeación sectorial con las que cuentan las dependencias de la administración pública general.” (2009: 16)

Estas limitantes han dado como resultado que a la fecha en el país no haya sido posible implementar las políticas de ordenamiento territorial, para las cuales se desarrollaron a principios de siglo los instrumentos técnicos y metodológicos, a partir de los cuales se desarrollaría los POET. A este respecto se han elaborado solamente planes de ordenamiento territorial, hechos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para algunos de los municipios del país, financiados en parte por el Programa Hábitat de la ONU, como parte de las estrategias internacionales para el desarrollo comunitario.

Cabe destacar que mientras la intención de implementar los POET, como los rectores de la planeación y el desarrollo territorial, la formulación de los planes de ordenamiento territorial municipales consideran como principal foco de atención la gestión sobre los recursos naturales, no así integrando las variables económicas y sociales del territorio. Teniendo resultados sesgados para funcionar como verdaderas guías de acción para la planeación. Aunado a esto se tiene que a diferencia de la intención que se tenía en un principio por parte de las autoridades de que los POET funcionaran como el documento rector para la planeación a todos sus niveles, estos solo han servido como guías para la elaboración de planes de desarrollo urbanos municipales, sin tener tampoco un soporte legislativo claro, mediante el cual se hagan valer las disposiciones contenidas en esos documentos. En síntesis, las administraciones locales usan a discreción la información proporcionada por este tipo de documentos.

En el Estado de México, y particularmente en la región del Valle de Toluca, los planes de desarrollo, no consideran acciones de saneamiento, recuperación y distribución adecuada del recurso. Se menciona entre las principales problemáticas asociadas al agua, la falta de control de los organismos operadores, teniendo fugas y fallas generales en la infraestructura de agua potable y saneamiento, también resulta recurrente en estos documentos, la mención a la falta de pago por el servicio de parte de los usuarios, lo que se dice, no contribuye a que el servicio sea eficiente. Este discurso pone de manifiesto que los organismos operadores del agua a nivel local, declaran no haber logrado un óptimo manejo del recurso y de la administración para la dotación de agua potable y sistemas de saneamiento a la población. Bajo estos argumentos es que se valida la entrada de la iniciativa privada al manejo del recurso, situación que ya se aprobó legalmente en el Estado de México.

Las acciones recientes apuntan a continuar con políticas erróneas, como la privatización del recurso en la zona urbana. Recientemente en abril de 2011, el Congreso Estatal aprobó una nueva Ley de Agua en la que se contempla la entrada de particulares para el manejo del recurso en el estado.² Con la entrada de la iniciativa privada al manejo del recurso, queda más lejano el horizonte de un uso adecuado que garantice el acceso al agua como derecho humano, ya que este se encontrará supeditado al negocio que el manejo del agua supone para los gobiernos y los particulares, en una estructura neoliberal, que no contempla las necesidades sociales, ni ambientales.

Para el manejo del agua en la entidad, en la actualidad no se tiene una perspectiva halagüeña, es evidente una falta de claridad en las políticas públicas aplicables al manejo del recurso. Ya que se carece de una visión integral, como la mencionada de ordenamiento territorial, que pueda poner en claro la situación real de los acuíferos y a partir de ahí, establecer estrategias para su gestión y uso sustentable.

²“El Congreso local del Estado de México aprobó el día de ayer, la Ley del Agua para la entidad mexiquense, cuyas iniciativas, contemplan la promoción y el fomento de la participación organizada del sector social y de los particulares en la construcción de infraestructura hidráulica de la entidad.” (Suberza, 2011)

Conclusiones: La agenda del agua en México.

A pesar de que en México la crisis del agua tiene ya más de veinte años, no ha sido sino hasta el comienzo de este siglo cuando el tema de la crisis hídrica y la gestión de recursos ha comenzado a permear la agenda de los gobiernos y de las organizaciones sociales. En los trabajos del Foro Social Mundial del Agua, del 2006 celebrado en la Ciudad de México, se discutieron las pautas para encaminar las acciones hacia agendas locales del agua. Sin embargo la limitante de este discurso, al momento de llevarlo a la práctica, no solo es la falta de recursos, sino la centralización de los mismos no ha permitido que esta agenda logre cumplir con sus objetivos más generales. (IMTA, 2009)

Desde el gobierno en sus tres instancias, la agenda del agua nacional se ha visto obstaculizada por la falta de acceso a la transferencia tecnológica y por la centralización del manejo del recursos, donde las entidades federativas o los municipios tiene muy poco control, ya sea de sus cuencas y el manejo de las mismas, o de los municipios responsables del manejo de los organismos operadores de alcantarillado y agua potable. Estos organismos dependen de los recursos de la federación para su funcionamiento, no siendo auto sostenibles, y presentan una deficiencia media a nivel nacional mayor al treinta por ciento. (Vargas, 2010) Para darle solución a esta situación se ha recurrido a la cesión de los derechos para la administración del agua a concesionarios, con consecuencias adversas como la pérdida de control del estado sobre el manejo del recurso y el aumento en las tarifas que afecta a todos los ciudadanos.

Sin embargo en diversas acciones de las organizaciones sociales han visto un éxito en lo que se refiere a incluir la agenda del agua en sus objetivos, esto no solo como parte de una agenda ambiental o de la gestión de cuencas ecosistémicas, sino como parte fundamental del desarrollo humano y social de una comunidad. Estas acciones retoman las problemáticas del incremento de la demanda social por el derecho al agua, así como por mantener los ríos y las cuencas en un estado ambientalmente saludable. En México el nacimiento en el 2003 del Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos, y de la Coalición de Organizaciones Mexicanos por el Derecho al Agua, son un ejemplo de cómo la agenda del agua y la gestión de cuencas son parte fundamental de una nueva cultura del agua, donde el enfoque ecosistémico es esencial para un desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en equilibrio con la naturaleza, en el que además son los propios usuarios del recurso los que proponen las soluciones para su gestión y aprovechamiento sustentable. Estos ejemplos remiten a la importancia que tiene el involucramiento de la sociedad en el cuidado y la gestión de los recursos naturales.

Resulta en este momento de primordial importancia, que las agendas internacionales propuestas por los OI, sean revisadas en el plano local, buscando tener el mayor aprovechamiento de las iniciativas internacionales en su aplicación para el ámbito regional, teniendo siempre en cuenta las verdaderas necesidades que las poblaciones demandan. De igual forma en México es necesario que sean revisados los esquemas bajo los cuales se realizan los planes de desarrollo, buscando tener una visión amplia del territorio, y sus componentes sociales y ambientales, estos planes requieren de un marco legal sólido que facilite su implementación, con el máximo de beneficios para las comunidades y su entorno ambiental.

Bibliografía

- Arrojo, Pedro, 2008: “La nueva Cultura del agua”, en Romero, Félix (compilador): El libro del agua, Madrid: Debate, pp. 109-128.
- Arrojo, Pedro, 2006: “Desafíos hacia un desarrollo sustentable, agua y construcción de una institucionalidad democrática”, en Esch, Sophie, Martha Delgado, Silka Helfrich, Hilda Torregosa, Maria Luisa Zúñiga e Ivan Pérez-Tejada (compiladores): La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua, San Salvador: Fundación Heinrich Boll, pp. 172-190.
- Camdessus, Michel, Bertrand Badré, Ivan Cherét y Pierre-Frédéric Ténier-Buchot, 2006: Agua para todos, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, Brisa, Juan Campos y Xanat Antonio, 2011: “Acceso al agua en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, análisis de la situación del acuífero. Sobreexplotación y cambios de uso de suelo”, en Agustín Olmos, Marcela Santana, Elsa Rosales y Brisa Carrasco (compiladores), La salud ante los cambios globales, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- CONAGUA Comisión Nacional del Agua, 2009: Atlas del agua en México 2009, México DF: Comisión Nacional del Agua.
- CONAGUA Comisión Nacional del Agua, 2004: “Estadísticas del Agua en México, 2004”, México DF: Comisión Nacional del Agua.
- Dourejani, Axl y Andrei Jouravlev, 1999: Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos, Santiago de Chile: CEPAL.
- Esteller, María Vicenta, José Luis Espósito y Carlos Díaz-Delgado, 2009: “Effects of Groundwater Exploitation in the Upper Course of Lerma River”, en González, Zaire y Dieter Lessmann (compiladores): Proceedings of the Workshop “Pollution Monitoring in the Upper Course of the Lerma River and Application of Clean Technologies in Water Treatment”, México DF, ININ.
- García Olmedo, Francisco, 2008: “Las aguas de nuestras vidas”, en Romero, Félix (compilador), El libro del agua, Madrid: Debate, pp. 93-108.
- Gobierno del Estado de México-Secretaría de Ecología, El Colegio Mexiquense, COMEDS, 2002: Ciénagas del Lerma: un caso ejemplar para el desarrollo local, Toluca: Gobierno del Estado de México-Secretaría de Ecología, El Colegio Mexiquense, COMEDS, 2002.
- IMTA Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua, 2009: Estrategia general para el rescate ambiental y sustentabilidad de la Cuenca Lerma-Chapala. Informe final, México DF: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Joiner, Emily, 2007: Agüita Amarilla: Una mirada crítica y propositiva a la Privatización del Agua y Alcantarillado de Guayaquil, Guayaquil: Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos.
- Mc Culligh, Cindy, 2011: “Un mal con muchas máscaras: las diversas caras de la privatización”, en Revista Las turbias aguas de la privatización en México, México, Coalición de Organizaciones Mexicanas en Defensa del Agua, pp. 9-12.

- ONU Organización de las Naciones Unidas, 2010: Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio, Bogotá: Organización de las Naciones Unidas.
- ONU Organización de las Naciones Unidas, 2010a: Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2010. ONU, disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf
- Postel, Sandra, 1999: Pillar of Sand, Nueva York: World Watch Institute.
- Spiller, Ingrid, 2006: “Por el derecho al agua: la sociedad civil a nivel internacional, sus temas y sus estrategias”, en Esch, Sophie, Martha Delgado, Silka Helfrich, Hilda Torregosa, María Luisa Zúñiga e Iván Pérez-Tejada (compiladores): La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua, San Salvador: Fundación Heinrich Boll, pp.142-149.
- Stein, Félix, 2006: “Agua virtual en la agricultura e industria” en Esch, Sophie, Martha Delgado, Silka Helfrich, Hilda Torregosa, María Luisa Zúñiga e Iván Pérez-Tejada (compiladores): La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua, San Salvador: Fundación Heinrich Boll, pp. 193-195.
- Suberza, Emmanuel, 2011: “Edomex tiene Ley de Agua; prevé la privatización del servicio”, en El Universal Estado de México, 29 de abril de 2011, disponible en:
 - <http://www.eluniversaledomex.mx/toluca/nota16126.html>
- Vargas, Jorge Tadeo, 2010: “La agenda del agua en México: Una privatización silenciosa”, Ponencia presentada en La Cumbre de los Pueblos, Medellín, Mayo 2010.
- Wong-González, Pablo, 2009: “Ordenamiento Ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI”, en Revista Estudios Sociales, número especial XX aniversario, Hermosillo: Centro de Investigación en Alimentos y Desarrollo.