

DOI: 10.24850/j-tyca-2025-03-03

Artículos

Consejos de cuenca: alcances y limitaciones de diseño para la gobernanza democrática del agua en México

Basin councils: Scope and design limitations for democratic water governance in Mexico

Alberto Rojas-Rueda¹, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2959-2559>

Jorge Ramón Carbajal-Hernández², ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2571-1543>

Gonzalo Hatch-Kuri³, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5189-4708>

¹Subprocuradoría de Auditoría Ambiental, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, albertorojasrueda@gmail.com

²Especialista en gobernanza y procesos participativos, Arkemetría Social, Ciudad de México, México, jorge@arkemetría.org.mx

³Escuela Nacional de Ciencias de la Tierra, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México, ghatch@encit.unam.mx

Autor para correspondencia: Alberto Rojas-Rueda, albertorojasrueda@gmail.com

Resumen

En México, los consejos de cuenca son instrumentos de política hídrica sustentados en el marco legal que funcionan como espacios de coordinación gubernamental, consultivos, de concertación, asesoría y apoyo para la gestión integrada del agua dentro del territorio de una cuenca determinada. Actualmente existen 26 consejos de cuenca en el país. Su actuación está legitimada por un discurso político que los asume como mecanismos institucionalizados de participación ciudadana (MIPC) y espacios para la gobernanza del sector ambiental en el subsector hídrico. Este trabajo analizó el marco normativo en la materia, así como reglamentos internos de estos consejos para revelar su naturaleza jurídico-política, considerando los enfoques de la teoría democrática, la teoría de los derechos humanos y la teoría de la gobernanza. Para ello, se elaboró una base de datos a partir de la revisión de más de 150 archivos originales relacionados con la operación y el funcionamiento de los consejos de cuenca en México, así como 15 solicitudes de acceso a la información. Este conjunto de datos se procesó en un formato de tablas analíticas y descriptivas que, junto a las categorías de análisis, coadyuvó al análisis y procesamiento de la información. Los resultados indican que los consejos de cuenca representan espacios de concertación entre el Estado y el mercado, así como instrumentos de coordinación intergubernamental entre la federación, los estados y algunos municipios situados en las cuencas que representan dichos consejos. En ningún caso estos espacios pueden considerarse como MIPC de gobernanza democrática, dada la escasa inclusión y participación de otros actores civiles de manera individual o asociada. Pese a lo anterior, sus funciones

de concertación y coordinación son importantes para la gobernanza del sector hídrico, sin que ello implique que ésta sea democrática.

Palabras clave: consejos de cuenca, participación ciudadana, participación social, derechos humanos, gobernanza hídrica.

Abstract

In Mexico, Basin councils are water policy instruments based on legal framework that main function as political spaces for government coordination, consultancy, consensus-building, advice, and support for the integrated management water within the national territory of a given basin. Currently, there are 26 Basin councils in Mexico. Their political legitimation rests on a political discourse that assumes them as institutionalized mechanisms for citizen participation (MIPC) and, at the same time, they are spaces for the governance of the environmental sector in the water subsector. This article analyzed the regulatory framework including an analytical review of the legal framework as well as the internal regulations of these councils to reveal their legal-political features considering the approaches of democratic theory, the human rights theory and governance conceptual debate. A database was created from the review of more than 150 original files related to the operation and functioning of the Basin Councils in Mexico, as well as 15 requests for access to information. This set of data was processed in a format of analytical and descriptive tables that contributed to the analysis and processing of the information. It is noted that the Basin councils are spaces for consultation between the State and the market, as well as instruments of intergovernmental coordination, between the federal

government, the States and some municipalities located in the basin's that these councils represent. In no way these spaces can be considered MIPC of democratic governance, given the limited inclusion and participation of other civil actors, individually or in association. Despite the above, its consultation and coordination functions are important for the water governance, without this implying that it is democratic.

Keywords: Basin councils, citizen participation, social participation, human rights, water governance.

Recibido: 17/10/2023

Aceptado: 11/03/2024

Publicado *online*: 14/03/2024

Introducción

La apertura de espacios formales para la participación de actores no gubernamentales en los asuntos públicos en México —entendidos como MIPC— tuvo su origen en la década de 1990 en medio de un proceso de transición democrática y económica. Este fenómeno se manifestó de manera preponderante en algunos sectores gubernamentales tales como desarrollo social y medio ambiente, y fue el resultado de una mezcla de los siguientes factores: la aparición de actores sociales que impulsaron nuevas formas de intermediación social y de relacionamiento autónomo con el Estado; las presiones internacionales a favor de la modernización del Estado (p. ej., requisitos para acceder a préstamos, acuerdos comerciales con cláusulas democráticas, tratados, declaraciones); los

cambios institucionales dentro del Estado, conocidos como la nueva administración pública, y la búsqueda de legitimidad por parte del Estado (Isunza & Hevia, 2006).

Si bien esta apertura tuvo como efecto cierto desplazamiento de los viejos actores corporativos o clientelares (Canto, 2008), y el establecimiento de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, el modelo de participación utilizado por el Estado mexicano en realidad se concibió como una nueva forma de captura o control político (Serrano, 2015), y como una concesión del Estado hacia la sociedad bajo una lógica de “corresponsabilidad” (Hevia, 2009). Este modelo, conocido como participación social, tenía la ventaja de mantenerse alineado con un discurso políticamente correcto, a la vez que permitía lograr acuerdos y legitimar decisiones gubernamentales en condiciones de paz social.

Uno de los efectos del modelo de participación social es que los primeros arreglos institucionales participativos de la década de 1990 se centraron en dos funciones derivadas de esta perspectiva, arraigadas para ese momento histórico en cuanto a la relación del Estado con la sociedad: la concertación con grupos de poder/actores relevantes y la captura de grupos de interés que pudieran afectar de alguna manera las decisiones del Estado.

En el diseño de los primeros MIPC del sector ambiental, como los consejos consultivos para el desarrollo sustentable (CCDS), estudios verifican tales arreglos clientelares, corporativistas y de concertación, que no buscaban simular la participación ciudadana, sino que seguían el modelo de *participación social* prevaleciente (PNUD, 2017). En ese

sentido, eran congruentes con la idea de *participación social* que predominaba en el sistema político mexicano.

A la par, ante la falta de espacios de coordinación intergubernamental efectivos en el nivel territorial y la necesidad de crear espacios participativos, el gobierno federal optó por mezclar estas funciones en el diseño de los primeros MIPC del sector ambiental. Así, muchos de estos espacios incluyen funciones de coordinación intergubernamental que habilitan la interacción entre los distintos órdenes de gobierno preexistentes en México (federación, estados y municipios) en temas relacionados con la materia ambiental en territorios específicos, a la par que promueven la concertación social y la corporativización-captura de sectores de interés (CCDS, Consejo Nacional Forestal, comités de ordenamiento ecológico regionales, etc.).

Partiendo de estas premisas surgieron los MIPC del sector ambiental de naturaleza mixta, manteniendo siempre la hegemonía del Estado al momento de establecer los acuerdos o las decisiones, al ser concebidos, como se comentó previamente, desde una lógica clientelar y de concesión del Estado hacia el sector social, no de gobernanza democrática ni a partir de un enfoque de derechos humanos.

Con estos antecedentes se crearon los denominados *consejos de cuenca* (CC) que son instrumentos de política hídrica previstos en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), los cuales fungen como espacios de coordinación intergubernamental y de concertación del Estado con la sociedad. Cabe destacar que si bien la LAN fue creada a finales de 1992, pocos meses después de la Cumbre de Río, los consejos de cuenca no se consideraron en su redacción original. Su inclusión en este cuerpo legal

resultó de una gran reforma a la LAN acaecida una década después, en 2004, en momentos en los que el país vivía la transición política de un régimen autoritario de partido hegemónico a un régimen democrático con alternancia partidista y división efectiva de poderes, a la par que se profundizaba el modelo económico-político neoliberal.

La reforma de 2004 se considera, dentro del sector hídrico mexicano, un hito en el proceso de apertura gubernamental hacia la participación de la sociedad en las decisiones a nivel de cuenca, pues se consideraba que estos instrumentos serían pilares del modelo de gestión integrada del recurso hídrico adoptado por el gobierno de México.

El objetivo de este trabajo es identificar y analizar los alcances, y limitaciones de los consejos de cuenca en el cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado mexicano en materia del derecho humano a la participación ciudadana, a partir de los enfoques integrados de la teoría democrática, los derechos humanos y la gobernanza del agua. Con ello, se pretende responder la principal interrogante que fundamenta este estudio: ¿cuál es el papel que desempeñan los consejos de cuenca en el contexto de la gestión hídrica actual y qué innovaciones institucionales requieren insertarse para que garanticen la participación de la sociedad mexicana en un marco de gobernanza democrática?

La contribución se estructura en tres acápites. El primero refiere al marco de referencia concatenado por la teoría de la democracia y la participación en torno a los MIPC, el enfoque de los derechos humanos y la teoría de la gobernanza del agua. El segundo desarrolla los antecedentes operativos y normativos de los consejos de cuenca en México. El tercero describe los hallazgos del análisis identificando, al

mismo tiempo, las características de su organización y estructura normativa, resaltando sus alcances y limitaciones. Al final se concluye la necesidad de reformar la estructura de los consejos de cuenca atendiendo un enfoque de derechos humanos que permita la participación efectiva de actores no estatales, minimice prácticas de simulación o captura de estos espacios por parte del Estado o el mercado, y fortalezca su legitimidad y eficacia como espacios de gobernanza democrática del agua.

Marco teórico

La participación ciudadana a partir de la teoría democrática

La relevancia de los MIPC dentro de un sistema político se puede enmarcar en el debate sobre las teorías de la democracia. Desde una perspectiva meramente procedimental-elitista (Schumpeter, 1942; Wright, 1983; Bobbio, 1986), la democracia se refiere al conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, en el que es prevista y facilitada la más amplia participación posible de los interesados. En este escenario, el involucramiento de las personas —en su carácter de ciudadanas pertenecientes a una “comunidad política” (en un sentido acotado a la noción de estado-nación)— se limita al ejercicio de un conjunto de derechos y libertades políticas circunscritas a los procesos electorales donde se eligen plataformas políticas, partidos y candidatos dentro de un contexto de pluralidad (Dahl, 1997).

No obstante, surgió otra corriente que buscó reconceptualizar el fenómeno de la democracia como régimen de gobierno y sistema político,

al incorporar nuevas condiciones para determinar su existencia, como la división y el equilibrio de poderes, el estado de derecho, los derechos humanos, la rendición de cuentas y la gobernanza (Morlino, 2011).

Además, con la aparición del fenómeno conocido como “sociedad civil” se amplió la comprensión sobre las posibilidades, los alcances y la viabilidad del involucramiento de las personas (de manera asociada principalmente) en los procesos de toma de decisiones y, en general, de los asuntos públicos (Cohen & Arato, 2000), con lo cual se consolidó una nueva perspectiva teórica sobre la democracia: el modelo participativo.

A diferencia de la democracia representativa, la perspectiva de la democracia participativa asume un mayor involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas (no solo en el ámbito electoral) de tal manera que se busca que la participación sea más profunda, directa, frecuente y equitativa, sin necesariamente sustituir el poder de decisión de los representantes populares o autoridades designadas.

Cabe aclarar que el modelo participativo no se contradice con el modelo representativo, sino que son complementarios. Al respecto, Cohen y Arato (2000) señalan que la viabilidad teórica de la democracia participativa recae en la existencia de la sociedad civil moderna, la cual está basada en principios igualitarios, inclusión universal, experiencia de la articulación de la voluntad política y toma de decisiones colectiva, elemento indispensable para la transición hacia y la reproducción de la democracia. Dichos principios son compartidos con el enfoque de derechos humanos. Esta sociedad civil moderna —entendida como la vida asociativa (organizaciones, movimientos sociales) y la esfera pública— no

entra en contradicción con las instituciones representativas, sino que las complementa, al dar contenido y legitimidad democrática mediante su participación a las decisiones tomadas por las élites políticas.

Así, surge el concepto de participación ciudadana, inherente a la democracia participativa, que se define como las acciones voluntarias realizadas por las personas (de forma individualizada o asociada), con el propósito de influir en lo público, promoviendo intereses y valores específicos por medios no violentos (Rojas, 2016; PNUD, 2017; Carbajal & Villegas, 2021). Lo interesante del fenómeno que engloba este concepto es que se manifiesta de diversas formas y en distintos ámbitos dentro de lo público, lo que le otorga un carácter multidimensional (Verba, Schlozman, & Brady, 1996). Se puede realizar en las políticas públicas (diseño, monitoreo, evaluación); en los procesos legislativos (leyes, presupuestos); en los procesos electorales (voto, observación electoral), y en los procesos jurisdiccionales y administrativos asociados (juicios, designación de magistrados, *amicus curiae*); asimismo, se presenta en asuntos del orden nacional, subnacional, local, territorial e incluso internacional.

Otra dimensión relevante sobre el concepto de participación ciudadana tiene que ver con el grado de sofisticación y planeación de las acciones realizadas. Si bien ante una situación imprevista y urgente las personas pueden movilizarse y participar de forma espontánea, a lo largo de las últimas décadas han surgido canales que permiten la participación ciudadana de manera estructurada, sistemática y con objetivos definidos (Carbajal & Villegas, 2021) más allá del ámbito electoral (Somuano, 2005). A esto se le conoce como los mecanismos de participación ciudadana (Font, 2000), los cuales pueden tener un origen autónomo por

iniciativa de la sociedad civil, o institucionalizado con una base legal o normativa.

A partir de tales desarrollos teóricos sobre la democracia, ha aparecido un enfoque asociado con el estudio y práctica de los MIPC, el cual retoma el modelo participativo, y explora las nuevas posibilidades y alcances del involucramiento de las personas en los asuntos públicos; a dicho enfoque se le conoce como “innovaciones democráticas” (Fung, 2006; Smith, 2009; Isunza & Gurza, 2010; Montes-de-Oca, 2014), a través del cual se entienden los MIPC como dispositivos que permiten ampliar y profundizar la democracia en ámbitos específicos de lo público.

En el siguiente segmento se continuará en la delimitación del marco teórico de la democracia participativa desde el enfoque de los derechos humanos.

La participación ciudadana a partir de la teoría de los derechos humanos

Los derechos humanos son considerados un marco conceptual de base normativa. Se asocian con el pensamiento iusnaturalista (De-la-Torre, 2021) y su fundamento se encuentra en el derecho internacional, aunque en ocasiones también en estándares emitidos por organismos multilaterales de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos se ha convertido en una herramienta metodológica que sirve de guía a los hacedores e implementadores de políticas, a fin de que sus propuestas y acciones

consideren de origen la realización, protección, promoción y no violación de los derechos humanos (ONU, 2023b).

En materia de derechos humanos, los Estados son los sujetos activos, obligados a respetar, proteger, garantizar y promover estos derechos, al igual que a prevenir, investigar, sancionar y reparar integralmente cualquier violación de derechos humanos. Existe una tendencia creciente a reconocer que las empresas (el mercado), a través de la debida diligencia, y las personas físicas (objeto del derecho) también están obligadas a defenderlos, respetarlos, protegerlos y promoverlos.

La *participación ciudadana*, como derecho humano es un concepto derivado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (PNUD, 2017), la cual lo refiere en su artículo 21.1:

“Artículo 21.1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos...” (ONU, 2023c).

Los tres componentes de este derecho son el *sujeto* de derecho, que es la persona humana; el *objeto*, la participación en las decisiones que impactan en la esfera de los asuntos públicos, y la *forma* de esta participación, que puede ser directa o por medio de representantes (Rojas, 2022).

Como derecho humano, la *participación ciudadana* es inherente a las personas físicas (no a las morales), de tal suerte que el sujeto del derecho es la persona humana (Castillo, 2008). Dicha característica de los derechos humanos es de suma importancia, pues las personas morales no pueden argumentar que gozan de estos derechos.

Sobre el objeto relativo a participar del gobierno, éste se entiende como aquella instancia encargada de dar dirección a las decisiones que afectan a la colectividad o a los asuntos de interés público, así como los procesos requeridos para su implementación y seguimiento. Tal rumbo implica decisiones que inciden sobre la esfera pública. Por ello, la participación ciudadana conlleva un fin de incidencia sobre las decisiones públicas. Otro tipo de participación que no busque incidir directa o indirectamente en estas decisiones no cabría en la definición de participación ciudadana como derecho humano.

La participación así concebida puede ser de dos formas: directa, cuando las personas cuentan con mecanismos que habilitan su incidencia inmediata sobre una decisión determinada y que se asocia con la democracia participativa y con la directa; y a través de representantes libremente elegidos (se asume que la participación ciudadana se desarrolla en contextos democráticos), por lo que se le relaciona con la democracia representativa, y centra la mayor parte de su atención en procedimientos de carácter electoral.

Partiendo del enfoque basado en derechos humanos (ONU, 2006), la participación ciudadana como derecho humano es universal, inalienable, irrenunciable, imprescriptible, indivisible, interdependiente, interrelacionada, progresiva, inviolable y no discriminatoria, además de que le aplican todos los criterios y especificidades que se reconozcan en la doctrina de los derechos humanos (Rojas & Escobar, 2022).

Bajo estos principios, es notorio que el derecho humano a la participación ciudadana se puede considerar como un derecho llave, pues habilita otros derechos humanos, al requerirse para tomar decisiones que

afectan la esfera de otros derechos. Declaraciones e instrumentos internacionales, como el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido también como Acuerdo de Escazú, reconocen a la participación ciudadana como uno de los “derechos de acceso” en materia ambiental (CEPAL, 2022).

Existen distintos instrumentos que habilitan la participación ciudadana, entre los que se encuentran los MIPC, por lo que se consideran una herramienta fundamental del Estado para cumplir con sus objetivos en materia de derecho humano a la participación ciudadana.

Gobernanza y participación ciudadana

Gobernar en un contexto democrático implica toda acción pública realizada por los actores estatales como parte de su mandato representativo y legal. No obstante, se pueden observar distintas formas de gobernar según el papel que asume el Estado, el tipo de relacionamiento con actores no estatales, y el grado de apertura e involucramiento en el proceso de decisión pública y en su ejecución.

La forma tradicional de gobernar o de gestionar lo público, conocida como *estadocentrista*, supone un papel central del Estado para la atención de los asuntos públicos y establece relaciones jerárquicas con los actores no estatales en las que prácticamente no tienen margen de incidencia en las decisiones públicas que les interesan o afectan. A este modelo se le asocia la administración pública de tipo burocrática (Brugué, 2009) basada en los principios de eficiencia y equidad en el trato al ciudadano,

instrumentados mediante la racionalidad (procedimientos administrativos) y la impersonalidad (expedientes administrativos).

Otra forma de gobernar, conocida como modelo *mercado-centrista*, supone un papel secundario del Estado para la atención de los asuntos públicos y establece relaciones contractuales con actores no estatales, particularmente actores privados, quienes se encargan de proveer bienes y servicios públicos, obteniendo con ello un beneficio económico. A este modelo se le asocia la nueva gestión pública basada en principios y prácticas provenientes del ámbito privado-empresarial, como la externalización de servicios, división de roles, gerencialización, dirección por objetivos, programas de calidad, gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de calidad y planes estratégicos, entre otros (Brugué, 2009).

Una tercera forma de gobernar, conocida como modelo de *gobernanza*, supone un papel coordinador del Estado y establece relaciones colaborativas y cuasi-horizontales con actores no estatales, quienes participan con distintos grados de incidencia en los procesos de toma de decisión, así como en la producción y provisión de bienes y servicios públicos. A este modelo se le asocia tanto la administración deliberativa (Brugué, 2009) como el gobierno abierto (Oslak, 2013) con base en principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y colaboración.

Por lo tanto, desde un punto de vista analítico, se entiende la gobernanza (en un contexto democrático) como una forma de gobernar en la cual interactúan actores estatales, privados (mercado) y sociedad civil enfocados en la atención de asuntos públicos y/o resolución de

problemas públicos (Valencia, 2022). Esta forma de gobernar implica nuevas formas de relación entre dichos actores que propicia la búsqueda de equilibrios entre el poder político (Estado), el poder económico (mercado), y el poder social o ciudadano (Montes-de-Oca & Clavijo, 2022).

Sin embargo, en estos procesos decisivos y de gestión bajo el modelo de gobernanza, la acción pública no escapa a las relaciones de poder entre los actores involucrados, donde entran en juego intereses y valores convergentes, competitivos y conflictivos (dimensión política), ni a los retos que implica la definición de los problemas públicos, el diseño e implementación de alternativas de solución y su implementación (dimensión técnica) (Díaz, 2017).

Por tanto, no se asume que con la gobernanza *per se* se logran equilibrios sostenidos, una redistribución equitativa del poder ni soluciones efectivas. Para ello se requiere una serie de condiciones que posibilitan que la gobernanza genere estos resultados esperados, como la representatividad, en donde se consideren a todos los actores involucrados en los asuntos a tratar, en particular a aquellos que pueden enfrentar barreras o brechas para participar, como pueden ser grupos de la población en condición de vulnerabilidad; asimismo, un aspecto clave para lograr procesos de gobernanza efectivos tiene que ver con el acceso a información de manera completa y oportuna sobre el proceso en sí mismo (alcance, método, participantes) y sobre los asuntos a tratar; y por último, la deliberación en donde se logren manifestar las distintas posturas, se analice y contraste la información disponible, para después construir acuerdos sostenibles y factibles de implementar (PNUD, 2017; Natal, 2021; Montes-de-Oca & Clavijo, 2022).

Gobernanza en el sector hídrico

Considerando la polisemia del término gobernanza, su inserción en el sector hídrico desde inicio de siglo ha buscado una salida pragmática, e instrumentalizada y apegada al imperio de la ley para manejar los asuntos de un país en todos los niveles competentes, que comprende mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen obligaciones y resuelven diferencias. Para autores como Jacobs-Mata *et al.* (2021), la gobernanza del agua se observa más que una decisión, se refiere a un proceso que atañe a la manera en cómo se toman las decisiones, es decir, cómo, por quiénes y en qué condiciones se toman. Se reconoce que estas decisiones son políticas, en contradicción con el enfoque que considera que el agua es un asunto técnico.

Recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha impulsado un enfoque de racionalidad y eficiencia a través de principios que se agrupan en tres dimensiones: a) *efectividad*; b) *eficiencia*, y c) *confianza y participación*. Esta última insiste en la creación de mecanismos de confianza entre la población para garantizar la inclusión de las partes interesadas a través de la legitimidad democrática y equidad para la sociedad en general. Sin embargo, como se ha sostenido en este trabajo, la participación tiene una impronta específica de desarrollo para cada sociedad (alguna más autoritaria y menos democrática que otras), pues lo cierto es que estos organismos supranacionales impulsan lineamientos y derechos (al margen de

procesos participativos), sin considerar las diferencias histórico culturales que imponen desarrollos geográficos-desiguales (Harvey, 2021).

En contraste, especialistas como Hoogesteger (2018) definen a la gobernanza del agua como un campo de uso de recursos instrumentales de la política pública que imbuye a los actores involucrados de manera desigual para tomar e influir en decisiones que controlan el acceso al agua en territorios específicos, lo cual conduce a imponer arreglos espaciales en los que prevalece la asignación desigual, el uso y la regulación del agua a favor del *statu quo*. Por dicha razón, el debate sobre la gobernanza del agua está lejos de concluir, incluso en literatura reciente producida en México (Gallardo-Tapia & Cortez-Lara, 2022; Montes-de-Oca & Clavijo, 2022; Salgado, 2022), se insiste en la existencia de una variedad de enfoques específicos para el tratamiento de la gobernanza:

- Gobernanza adaptativa
- Gobernanza transformativa
- Gobernanza ambiental democrática
- Gobernanza deliberativa
- Gobernanza colaborativa

Se debe resaltar que la gobernanza implica una concepción mucho más politizada del agua, en un sentido francamente contrario a lo que tradicionalmente se ha sostenido en los enfoques pragmáticos inspirados en una visión tecno-científica; se asume que los anteriores calificativos implican aceptar que no solo existe un modelo de gobernanza. Por el contrario, en la práctica abunda una pluridiversidad de esquemas, dinámicas y procesos en la toma de decisiones que reflejan las asimetrías

en información, recursos económicos y políticos de los diferentes actores involucrados. Por ello, la gobernanza del agua en cualquier forma es un proceso que revela arreglos de autoridad y poder, dentro de los cuales los actores negocian y consensan las políticas vinculantes del agua para el bien común y la sustentabilidad ambiental dentro de diferentes límites territoriales, y bajo los principios de justicia, deliberación, legitimidad, participación, rendición de cuentas, transparencia, equidad, legalidad y gestión de conflictos (Hoogesteger, 2018).

Materiales y métodos

Para este trabajo se realizó una búsqueda sistemática de información documental relativa al marco legal y normativo que aplica a los consejos de cuenca en México. Posteriormente, se analizó de forma jerarquizada la información obtenida, hecho que implicó una revisión y sistematización de la legislación y normatividad aplicable:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
3. Ley de Aguas Nacionales.
4. Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además, se obtuvieron y analizaron los 26 reglamentos internos originales para el mismo número de consejos de cuenca existentes. Cabe notar la dificultad para acceder a este conjunto de documentos, pues su acceso es restringido al público en general; inclusive solo 12 consejos de

cuenca poseen un sitio web con información pública, bastante limitada, donde destacan apenas los casos de los consejos de cuenca del Río Bravo, Río Lerma y Río Balsas como aquellos con una política de transparencia activa. También se obtuvieron las actas de instalación y las de aprobación de los reglamentos de operación de los consejos de cuenca, que en su mayoría no eran públicas, por lo que se debieron solicitar vía el Sistema Nacional de Transparencia (Tabla 1).

Tabla 1. Fechas de instalación de los consejos de cuenca y aprobación de sus reglamentos de integración.

Núm.	Consejo de Cuenca	Instalación según acta	Aprobación del reglamento
1	Altiplano	24/08/1999	14/12/2012
2	Alto Noroeste	19/03/1999	01/10/2012
3	Baja California Sur	03/03/2000	01/11/2011
4	Baja California y Mpio. San Luis Río Colorado	07/12/1999	01/04/2012
5	Balsas	26/03/1999	27/03/2014
6	Bravo	21/01/1999	01/11/2019
7	Coatzacoalcos	16/06/2000	28/02/2011
8	Costa de Chiapas	26/01/2000	30/11/2011
9	Costa de Guerrero	29/03/2000	20/06/2013
10	Costa de Oaxaca	07/04/1999	Sin datos
11	Costa Pacífico Centro	25/02/2009	Sin datos
12	Grijalva-Usumacinta	11/08/2000	20/08/2013

Núm.	Consejo de Cuenca	Instalación según acta	Aprobación del reglamento
13	Lerma Chapala	28/01/1993	Sin datos
14	Mocorito al Quelite	10/12/1999	16/04/2015
15	Nazas-Aguanaval	01/12/1998	14/05/2012
16	Pánuco	26/08/1999	01/11/2015
17	Papaloapan	16/06/2000	24/03/2011
18	Península de Yucatán	14/12/1999	01/10/2011
19	Río Mayo	30/08/2000	20/06/2013
20	Río Santiago	14/07/1999	Sin datos
21	Ríos Fuerte y Sinaloa	24/08/1999	26/03/2015
22	Ríos Presidio al San Pedro	15/06/2000	15/07/2017
23	San Fernando-Soto La Marina	26/08/1999	01/11/2016
24	Tuxpan al Jamapa	12/09/2000	25/02/2011
25	Valle de México	25/11/2007	25/11/2011
26	Yaqui-Mátape	30/08/2000	Sin datos

Fuente: Semarnat (2013).

Con esta información, en primer lugar se analizó si los consejos de cuenca son instancias de gobernanza en un contexto democrático, para lo cual se observaron las siguientes condiciones: a) que impliquen el involucramiento y la interacción de actores estatales, privados y sociedad civil (bien diferenciados); b) que impliquen la atención de asuntos públicos y/o resolución de problemas públicos.

En segundo lugar, se analizó si los consejos de cuenca son MIPC, tomando como base la ficha propuesta y descrita en Rojas (2022), que considera tres dimensiones analíticas para estos espacios (Figura 1): 1) su naturaleza dialéctico-deliberativa (si participa en la resolución de asuntos de interés público); 2) su estructura (la forma en que se integra el espacio, diseño o arquitectura institucional, y 3) su función, referida al alcance de la incidencia ya sea directa o indirecta, que retoma la escalera de la participación ciudadana propuesta por Arnstein (1969).

Dimensiones		Caracterización del Mecanismo	
1. Naturaleza dialéctico-deliberativa	Instrumenta decisiones	Sí/No	Deliberativa directa o indirecta, no deliberativa. Algún comentario adicional.
	Diálogo	Sí/ No	
	Construcción de acuerdos	Sí/ No	
	Diversidad de actores	Sí/ No	
2. Estructura	Temporalidad		Efímera o permanente
	Origen	Base	Individual, asociativa o mixta
		Carácter	Ciudadano (puro) o Mixto (mayoritariamente ciudadano).
Configuración		Colegiada, fraccionada o mixta.	
3. Función		Unitaria: Información, parlamentaria o consultiva, evaluación, deliberación, control o cogestión. Mixta.	

Figura 1. Ficha para Caracterización del mecanismo. Modificado de Rojas (2022).

Esta ficha permitió caracterizar MIPC, y con ello, indirectamente, determinar si son espacios de participación ciudadana o no, como lo afirma la autoridad en el discurso político y en diversos documentos oficiales (Segob, 2023), así como el grado de profundización de la participación ciudadana en tales espacios. Dicha herramienta se aplicó a la información generada mediante sistematización legal y reglamentaria a los consejos de cuenca.

Posteriormente se realizó una revisión sistemática e integral del contenido de los reglamentos internos de cada consejo, y con ello se verificó el alcance participativo de cada consejo de cuenca y su agregado.

Resultados

Caracterización legal y normativa de los consejos de cuenca

En el sector ambiental, como se describió en la parte introductoria, existe una larga tradición en la creación y operación de MIPC, iniciando con el CCDS (PNUD, 2017), en su mayoría siguiendo con la lógica de mezclar distintas naturalezas (alcances) al momento de su diseño y, también, derivado de la visión de la participación social.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGGEPA) de 1988 es la ley marco (secundaria a la constitución) de la que emana toda la política ambiental nacional. Además, es el instrumento por antonomasia que institucionaliza la participación social en el sector

ambiental, al incorporar un Título Quinto denominado Participación Social e Información Ambiental, el cual dedica su Capítulo I a la Participación Social asignándole tres artículos: el 157, 158 y 159, respectivamente.

En su artículo 157, la LGEEPA habla de la “participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023b), artículo modificado en 1996, como parte de una importante reforma que sufrió esta ley como consecuencia de los acuerdos y las declaraciones asumidas por el Estado mexicano como respuesta a la Cumbre de Río de 1992. Como se aprecia en la redacción, este dispositivo normativo no habla en ningún momento de participación social.

Por su parte, el artículo 159 de la LGEEPA promueve que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) integre órganos de consulta (consultivos) en los que participen, además de otras entidades y dependencias de la administración pública (sin limitarlo al orden federal), a grupos organizados (a través de instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales), pero no habilita la participación directa de las personas. Esta situación limita el objetivo normativo del enfoque basado en derechos humanos y por lo tanto se considera regresiva en materia de derechos humanos. Además, dicho artículo restringe la función consultiva a la asesoría, evaluación y seguimiento de las políticas ambientales mediante opiniones y/u observaciones, y sujeta su organización y funcionamiento a acuerdos secretariales (de carácter centralizado, con lo cual mantiene el control estatal de los procesos participativos) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023c).

Ambos artículos, reformados en 1996, han servido de modelo para el legislador mexicano, quien los ha utilizado para desarrollar otros dispositivos normativos relacionados con la promoción o fomento de la participación (social) en diversas leyes ambientales mexicanas; ello ha derivado en una constelación de MIPC del sector ambiental. Estos MIPC son instrumentos de política ambiental que se especializan en cada uno de los distintos subsectores de la política ambiental, ya sea forestal, manejo de residuos y sustancias peligrosas, vida silvestre, ordenamiento ecológico, cambio climático, áreas naturales protegidas y gestión hídrica.

Lo anterior es el antecedente directo de una reforma a la LAN acaecida en 2004 de la que emanan los consejos de cuenca. Dicha ley, en su Título Segundo, Administración del Agua, incluye el Capítulo IV denominado Consejos de Cuenca. Este capítulo cuenta con seis dispositivos normativos que se enfocan en la forma de integración, organización, funciones y autoridades responsables relacionadas con dichos consejos.

El artículo 13 de la LAN reconoce cinco funciones sustantivas de los consejos de cuenca: coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, todas ellas en torno a la formulación y ejecución de programas y acciones para la administración y preservación de las aguas, la infraestructura y servicios asociados con dichas actividades (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023b). Las funciones consultivas y de asesoría se retoman del artículo 159 de la LGEEPA, en tanto que la función de concertación se recupera en el artículo 158 de la misma ley.

Dicho artículo deja claro que estos consejos “no están subordinados a la Comisión o a los Organismos de Cuenca” (Cámara de Diputados del

H. Congreso de la Unión, 2023b), lo que hace pensar en una plena autonomía e independencia de dichos espacios respecto de la autoridad.

Un concepto de suma importancia —relacionado con el párrafo que antecede y que permite comprender el alcance tanto para la independencia de estos espacios respecto de la autoridad o ciertos sectores como para la integración de los consejos de cuenca— es el de *usuario de agua*, el cual se refiere a los “usuarios titulares de las concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales (y bienes inherentes)” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023b).

Por tanto, para efectos del lenguaje *hidrocrático* (concepto que remite al tecnócrata especialista del subsector hídrico), cuando se habla de *usuarios de agua* no se refiere a la totalidad de las personas humanas usuarias naturales del agua, y mucho menos considera a otros usuarios no humanos, como la biodiversidad y sus ecosistemas, o la naturaleza en su conjunto, sino que el concepto *usuario de agua* se limita a los **concesionarios** de aguas nacionales. Por alguna razón, que no queda clara a los autores, en el lenguaje relativo a la integración de los consejos se utiliza usuario de agua en lugar de concesionario (de distintos usos de agua), lo que evitaría confusiones respecto del alcance de la participación o insinuaciones hacia la simulación de espacios ampliamente participativos.

¿Quiénes son los concesionarios de agua? Se refiere a las personas físicas o morales (definidas en la fracción XLI del artículo tercero de la LAN, para diferenciarlas claramente de los usuarios) que piden títulos de concesión a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), o a un Organismo

de Cuenca, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y sus bienes inherentes. Entonces, en el marco de los consejos de cuenca, cuando se habla de usuarios de agua, en realidad se refieren a concesionarios de distintos usos, que pueden comprender de manera indistinta tanto personas físicas como morales (organizaciones privadas o públicas). Recordemos esto en relación con el enfoque basado en derechos humanos, para el derecho humano a la participación ciudadana, donde el sujeto del derecho es la persona humana (su dignidad) y no las personas morales.

En México, los MIPC se encuentran regulados por los Lineamientos para el Impulso, Conformación, Organización y Funcionamiento de los Mecanismos de Participación Ciudadana en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en agosto de 2017 (DOF, 2017). Estos lineamientos caracterizan a los MIPC en tres tipologías: 1) de consulta; 2) de ejecución, y 3) de monitoreo, que pueden tener dos modalidades: presenciales o digitales; y seis niveles de incidencia, entendiendo por incidencia efectiva “que la participación ciudadana influya de manera efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos...” (DOF, 2017):

1. Información
2. Diálogo
3. Opinión
4. Deliberación
5. Cogestión
6. Vigilancia

Estos niveles de incidencia se relacionan directamente con la escalera de la participación propuesta por Arnstein (1969).

Derivada de este lineamiento se creó la Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal, disponible en línea, en la que las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal reportan el nombre y tipo de mecanismo de participación ciudadana asociado con su gestión, en función de la tipología prevista en los lineamientos antes descritos, la cual se muestra en la base dividida en cuatro apartados: descripción general, características, secretaría técnica o coordinación, y aspectos operativos (Segob, 2023).

En esta base se encuentran reportados por la Conagua de la Semarnat, 26 consejos de cuenca, todos caracterizados de la misma manera, como MIPC de tipo consultivo con cuatro niveles de incidencia (información, diálogo, opinión y deliberación), fundados en la ley, con estatus operativo, vigencia permanente, modalidad presencial, con forma o figura de participación de consejo, cobertura regional, secretaría técnica y domicilio, con programa de trabajo (que no se anexa); seguimiento de acuerdos (sin que se acompañe de documentales que lo verifiquen); informes anuales (no disponibles), y con evaluaciones de resultados (no disponibles) (Anexo 1).

A partir de esta información se realizó la caracterización normativa de los consejos de cuenca siguiendo la metodología propuesta por Rojas (2022), incorporando a esta base la información obtenida y previamente analizada en la ficha de caracterización de los consejos de cuenca, misma que se presenta en la Figura 2.

Dimensiones		Caracterización del Mecanismo	
1. Naturaleza dialéctico-deliberativa	Instrumenta decisiones	Sí	Deliberativa directa e indirecta. Los acuerdos son por mayoría y se integra por actores del Estado y mercado.
	Diálogo	Sí	
	Construcción de acuerdos	Sí	
	Diversidad de actores	No	
2. Estructura	Temporalidad		Permanente derivada de Ley.
	Origen	Base	Asociativa.
		Carácter	NO CIUDADANO. Estatal y agentes del mercado.
	Configuración		Colegiada.
3. Función		Mixta: Información, consultiva, evaluación, deliberación, control y gestión.	

Figura 2. Ficha de caracterización de los consejos de cuenca.

La ficha describe que los consejos de cuenca instrumentan decisiones al seno del consejo; que estos espacios pueden incidir en ciertos actos de carácter administrativo bajo responsabilidad del Organismo de Cuenca o la propia Conagua, mediante diálogo o el establecimiento de acuerdos fundamentalmente entre agentes del Estado y actores del mercado, lo que les da una connotación de espacios de coordinación y concertación, más que de participación ciudadana.

En cuanto a su estructura, los consejos de cuenca presentan un carácter permanente; además, reflejan una base de tipo asociativa, al estar conformados por representantes de concesionarios procedentes de diversos *usos de agua*, así como de sectores gubernamentales y organizaciones de la sociedad, pero en ningún caso habilitan la participación a título individual o personal. Esta situación limita su carácter ciudadano. Por último, en lo que corresponde a su conformación, se les reconoce como espacios de tipo colegiado.

La LAN les atribuye de origen una función mixta: la consultiva (incluye asesoría y apoyo) y la de coordinación (interinstitucional-intergubernamental), que de manera indirecta implicarían cinco funciones reconocidas por la escalera de la participación; las principales: información, evaluación y control; y las marginales: deliberativa y de cogestión; todas relativas a los asuntos que impactan directamente sobre las decisiones en la esfera de su competencia territorial y sectorial.

El análisis normativo realizado permitió determinar que a partir de lo previsto en el marco legal aplicable (LAN) y su reglamento, los consejos de cuenca no fueron diseñados como MIPC, situación que se corrobora con la revisión de los 26 reglamentos internos.

En la Tabla 2 se enlistaron por orden alfabético los 26 consejos de cuenca, todos poseen reconocimiento notarial y oficial, y operan en la actualidad. La información revela el número total de integrantes para cada uno de los consejos; se consideran a detalle los representantes del gobierno federal, y gobiernos estatales y municipales, con límites jurisdiccionales coincidentes con el consejo de cuenca en lista. La información que procede de una revisión sistemática y detallada a los

reglamentos de operación de cada uno de los consejos enlistados pormenoriza, en primera instancia, el número de funcionarios gubernamentales, las vocalías de los concesionarios y los representantes de la sociedad organizada.

Tabla 2. Clasificación de integrantes de los consejos de cuenca de acuerdo con su reglamento general.

Esfera	Estatal/gobierno			Mercado y Estado/concesionarios	Sociedad y mercado
	Federal	Estatal	Municipal	Vocales usuarios	Sociedad organizada
Altiplano	6	4	4	13	4
Alto Noroeste	7	1	4	*	
Baja California Sur	7	1	1	9	2
Baja California y Mpio. San Luis Río Colorado	7	2	2	10	3
Balsas	7	8	8	24	2
Bravo	7	5	5	27	4
Coatzacoalcos	7	2	1	15	4
Costa de Chiapas	7	1	5	8	7
Costa de Guerrero	7	1	1	8	3
Costa de Oaxaca	7	1	3	11	5
Costa Pacífico Centro	7	4	4	*	2
Grijalva-Usumacinta	7	2	2	*	*
Lerma Chapala	8	5	5	22	*

Esfera	Estatad/gobierno			Mercado y Estado/concesionarios	Sociedad y mercado
	Federal	Estatad	Municipal	Vocales usuarios	Sociedad organizada
Mocorito al Quelite	7	2	2	11	3
Nazas Aguanaval	7	3	3	31	*
Pánuco	7	7	7	*	5
Papaloapan	7	3	3	14	4
Península de Yucatán	7	3	3	7	10
Río Mayo	7	1	1	*	*
Río Santiago	7	5	5	14	4
Ríos Fuerte y Sinaloa	7	2	2	11	2
Ríos Presidio al San Pedro	7	4	4	21	5
San Fernando-Soto La Marina	7	1	3	*	2
Tuxpan al Jamapa	7	3	3	14	3
Valle de México	7	4	5	14	*
Yaqui-Mátape	7	2	4	*	*

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los 26 reglamentos de operación de los consejos de cuenca mexicanos.

Vale la pena detenerse en el número de los representantes gubernamentales. En todo caso, el número asignado por reglamento a los representantes federales fue de siete, mientras que para los funcionarios estatales y municipales, este número varió en función de la cantidad de entidades federativas y municipios con coincidencia territorial dentro de

la jurisdicción de cada uno de los consejos de cuenca. Así, el Consejo de Cuenca d Balsas sumó 23 representantes gubernamentales, seguido del Pánuco con 21 y Río Bravo con 17. El caso contrario fue Baja California Sur, Costa de Guerrero y Río Mayo con nueve funcionarios, ya que estos consejos se encuentran únicamente dentro de una entidad federativa y comprenden, además, un número menor de municipios. El promedio de funcionarios federales en los consejos de cuenca es de 13.

En lo que corresponde a los concesionarios, la Tabla 2 carece de una descripción precisa del origen de cada vocalía por tipo de concesionario; dicho de otro modo, no refleja con claridad si la vocalía representa a la industria, al sector pecuario o al agrícola, entre otros. Ello derivado de que en los reglamentos consultados se omitieron detalles respecto a esta integración. Solo en las casillas que tienen asignado un asterisco existe información más detallada, como se analiza en la Tabla 2 y Tabla 3, consecutivamente. De manera análoga al número de los integrantes gubernamentales, los consejos de cuenca con mayor número de vocales concesionarios son Nazas-Aguanaval con 31, seguido del Río Bravo con 27 y Balsas con 24. Esta situación también se repitió con los integrantes de la sociedad organizada, es decir, aquellos provenientes de la academia y las organizaciones no gubernamentales, sin que se pudiese definir claramente cuántos pertenecen a cada uno de estos grupos. El Consejo de Cuenca de la Península de Yucatán con 10 representantes de este grupo es el que más espacios les otorga, al contrario de los consejos de Baja California o Costa Pacífico Centro.

Tabla 3. Consejos de cuenca con información acerca de sus vocales representantes por tipo de usuario (concesionarios).

Vocales representantes de usuarios (concesionarios)									
Consejo de Cuenca	Agrícola	Pecuario	Industria	Acuícola y pesca	Agroindustria	Servicios	Energía	Público-urbano	Materiales pétreos
Alto Noroeste	4	4	3	2	0	0	0	3	0
Grijalva-Usumacinta	2	1	1	1	0	1	1	1	1
Pánuco	7	2	2	1	0	0	1	0	0
Río Mayo	3	3	3	1	0	0	0	2	0
San Fernando-Soto La Marina	4	1	1	2	1	0	0	1	0
Yaqui-Mátape	3	2	2	2	0	0	0	3	0

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los 26 reglamentos de operación de los consejos de cuenca mexicanos

En la Tabla 3 se aprecia que solo en 6 de los 26 consejos de cuenca su reglamento detalló el nombre y número de cada una de las vocalías que ocupan los representantes de los usuarios. En estos se observó que la constante es la ausencia de representantes del sector agroindustrial, a excepción del Consejo de San Fernando-Soto La Marina, con un comportamiento análogo en el caso de usuarios representantes de servicios y energía en el consejo de Grijalva-Usumacinta, suponemos que debido a la presencia de importantes presas hidroeléctricas en dicho ámbito territorial.

Un asunto que merece atención es el que corresponde a aquellos representantes considerados como público-urbano debido a que en este caso son representados por funcionarios de organismos operadores de agua y saneamiento municipal, por lo que reflejan un espacio adicional al ámbito estatal. En consecuencia, estos representantes tienen un doble rol; por una parte, son Estado y por otro, al ser concesionarios de un uso público-urbano, se consideran también como usuarios, lo que advierte un inconveniente de homologar como usuario solo a los concesionarios, pues ello termina por sobrerrepresentar ciertos sectores, como se verá más adelante, lo que amplía la brecha de poder entre quienes ya cuentan con mayores elementos y capacidades para incidir en las decisiones y la población en general; la presencia de la vocalía público-urbana es casi constante, con excepción del Consejo de Cuenca del Río Pánuco.

Por último, vale la pena mencionar que el principal número de vocales representantes de usuarios recae en el agrícola.

En contraste, la Tabla 4 revela que seis consejos de cuenca detallan el número de integrantes que ocupan un espacio en las vocalías representantes de organizaciones de la sociedad (se refieren a organizaciones de la sociedad civil y sector académico). En el caso de organizaciones relacionadas con las actividades de protección forestal, únicamente el Consejo de Cuenca del Grijalva-Usumacinta tiene una representante. Aquí conviene investigar en el futuro qué organizaciones integran estos espacios, para conocer su independencia o no del Estado y del mercado (qué tan alejados se mantienen de los intereses del Estado o, por el contrario, qué tan próximos se encuentran a los del mercado).

Tabla 4. Consejos de cuenca con información de vocales representantes de organizaciones ciudadanas y sector académico.

Vocales representantes de organizaciones ciudadanas y sector académico						
Consejo de Cuenca	Organización de la sociedad civil (OSC)	Academia	Equidad de género	Grupos étnicos	OSC ecológicas-ambientales	OSC forestales
Alto Noroeste	3	2	1	1	2	0
Grijalva-Usumacinta	2	2	1	2	1	1
Lerma-Chapala	2	3	0	0	0	0
Nazas-Aguanaval	3	2	0	0	0	0
Río Mayo	1	1	1	1	1	0
Yaqui-Mátape	1	1	1	1	0	0

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los 26 reglamentos de operación de los consejos de cuenca mexicanos.

Discusión

Partiendo del enfoque de derechos humanos, obligatorio para el Estado mexicano, la participación ciudadana se refiere a la posibilidad de que las personas tomen parte de las decisiones de los asuntos de interés público.

Del análisis al marco legal y normativo se advierte que los consejos de cuenca representan espacios de concertación entre el Estado y el mercado, y son instrumentos de coordinación gubernamental entre la federación, los estados y algunos municipios que interactúan en el territorio específico de la cuenca que corresponda (no todos los municipios que forman parte de una cuenca están considerados en los consejos de

cuenca respectivos); además, son espacios de consulta, asesoría y apoyo a las decisiones que se toman en el marco de las cuencas que representan, pero solo consideran la participación de sus integrantes, en tanto representantes de instituciones, usos concesionados de agua y organizaciones sociales (que pueden incluir organizaciones de la sociedad civil y personas representantes del sector académico). Esta situación no representa la “pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca”, como lo prevé el artículo 13 de la LAN (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023b).

Un tema relevante a retomar es la implicación que tiene el uso del concepto de “usuario de agua” de particular relevancia en el discurso político “participacionista”, como lo refiere Hevia (2009), pues confunde al ciudadano de a pie, que de una simple lectura pudiese interpretar como usuario un ámbito tan amplio como todas las personas que habitan un territorio dado y que utilizan agua. Sin embargo, usuario de agua, en la jerga del sector, se refiere de forma limitativa a los concesionarios que pueden ser personas físicas o morales (en algunos casos asignatario, cuando se otorga un título a un municipio o entidad federativa para servicios públicos o domésticos, o permisionario, cuando se habla de descargas).

Esto, que pareciera un tema menor, tiene particular relevancia en relación con el uso que se le da a los consejos de cuenca en los discursos políticos y los arreglos institucionales, donde se retoma en gran medida el término “usuarios de agua”, invocando la idea de toda persona sin distinción (sin que ello pudiera limitarse a los concesionarios), pero que en la realidad se refiere solo a un sector de personas físicas o morales que cuentan con títulos de concesión para distintos “usos” de agua.

Para los consejos de cuenca, desde el enfoque del derecho humano a la participación ciudadana, el uso del lenguaje sí puede afectar de manera negativa el acceso al derecho, al confundir (mediante una simulación) el alcance real de quienes tienen derecho a participar en estos mecanismos. El derecho humano a la participación ciudadana aplica para todas las personas sin distinción y considera además el principio de progresividad, lo que no se advierte en la conformación actual de los consejos ni en el discurso que los posiciona como MIPC. Además, esto contraviene el artículo 13 de la LAN, el cual reconoce que los consejos de cuenca deben considerar “la pluralidad de intereses, demandas y necesidades en la cuenca o cuencas hidrológicas que correspondan” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023b), situación que implicaría la inclusión de todos los actores que pudieran tener una necesidad o interés en torno al agua, y que habitan cada una de las cuencas, más allá de solo los concesionarios de aguas; por lo que si el Estado pretende que los consejos de cuenca sean MIPC, entonces también las personas físicas (no concesionarias) que habitan, transitan, conviven o tienen intereses legítimos relacionados con el agua en los territorios de las cuencas deberían ser consideradas en su diseño e integración.

Mantener el arreglo actual promueve la formación de élites participativas, que ya concentran poder sobre el agua (Gómez-Arias & Moctezuma, 2020), no solo porque las entidades gubernamentales y el mercado son los únicos actores que de forma preponderante (mayoritaria absoluta) conforman estos espacios, sino porque solo aquellas personas físicas y morales que cuentan con una concesión tienen la posibilidad de participar en estos mecanismos en calidad de usuarios del agua, lo que es a todas luces excluyente, discriminante y elitista. Ello, sin considerar

que las personas morales, como las empresas o corporaciones, no son sujetas de derechos humanos, que son exclusivos de las personas físicas (en todo caso, se pueden reconocer estos derechos colectivamente para pueblos indígenas y afroamericanos).

Por tal motivo, en ningún caso estos espacios deben ser considerados como MIPC, dada la actuación marginal que ofrecen a sectores no gubernamentales y no económicos (sociales) en el proceso de integración, lo que deriva en una nula incidencia a la sociedad civil sobre las decisiones que involucran a estos consejos.

Otro de los resultados fue que el mercado, al igual que el Estado, está sobrerrepresentado. No solo se le incorpora dentro del consejo como concesionario bajo la denominación de usuario, sino que los escasos espacios destinados para actores no gubernamentales quedan capturados por el mercado cuando en el sector social —que abarca por igual actores del mercado que actúan en actividades productivas preponderantemente rurales, pero que son variantes del interés privado y no del interés social— se tiene como objetivo producir utilidad privada, no pública, como en el caso de la acuicultura con fines comerciales; las pesquerías (sobre todo de mediana y de altura); la agroindustria (incluida la actividad ganadera), o la forestería no comunitaria. Todas estas actividades eminentemente económicas y de escalas muy superiores a la de subsistencia o a la economía campesina, suelen englobarse, de forma engañosa, como sector social (que se asume incluye a la sociedad civil).

Un asunto que se debe profundizar en estudios posteriores es si el sector social también podría encubrir al mercado cuando éste se confunde con la sociedad civil organizada, como es el caso de asociaciones civiles

que se fundan o sostienen económicamente a partir de empresas privadas que las utilizan para ampliar su legitimidad social y representatividad en distintos espacios de relaciones que habilita el Estado con el sector social. Pero también cuando de modo abierto representan sus intereses, como las cámaras empresariales locales o sus oficinas en los estados, que muchas veces tienen como personalidad jurídica una asociación civil, con lo cual la esfera social queda fuera, pues compete claramente a la del mercado.

En la revisión de los 26 reglamentos, se identificó que los consejos de cuenca cuentan con órganos auxiliares, que pueden ser comisiones de cuenca, comités de cuenca y comités técnicos de aguas subterráneas. Estos órganos, a su vez, representan espacios de relaciones entre el Estado y otras esferas de la sociedad (mercado y sociedad civil), que requieren una revisión adicional o posterior, para conocer su naturaleza, funciones y estructura, con un enfoque de derechos humanos.

Conclusiones

La primera conclusión de este trabajo es que los consejos de cuenca no son MIPC, pues no se corresponden con espacios de participación ciudadana.

Los consejos de cuenca tienen cinco funciones específicas: ser espacios de concertación entre el Estado y el mercado; espacios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; espacios consultivos entre entidades gubernamentales y el mercado; acompañar a los actores estatales y municipales, así como a los actores del mercado; apoyar a la

autoridad federal. No quedan claros los alcances de asesoría y apoyo a que se refiere al marco normativo.

Es importante nombrar las cosas como son para evitar confusiones que puedan limitar el ejercicio de derechos humanos, como la participación ciudadana; para ello, se recomienda cambiar en los asuntos, documentos y discursos relativos a los consejos de cuenca toda referencia al término “usuarios de agua”, sustituyéndola por “concesionarios de distintos usos de agua”; esto permitiría conocer el alcance participativo real de los consejos, además de confirmar su objetivo de concertación entre el Estado y el mercado, y dejar fuera otros actores no estatales.

Los consejos de cuenca son herramientas institucionales que abonan al proceso de gobernanza hídrica. Sin embargo, el tipo de gobernanza no es necesariamente democrática y policéntrica, sino que se concentra en ciertos actores, como los estatales y el mercado; en este último caso, se enfoca solo en los concesionarios de los distintos usos de agua, por lo que excluye a otros actores del mercado y a todos los actores que no son concesionarios de agua, pero que sí utilizan agua en sus actividades cotidianas o productivas.

Se percibe cierto arreglo corporativizado que promueve la captura del mecanismo por parte de los grandes detentores de agua, que se refleja en los concesionarios de los distintos usos, que corresponden fundamentalmente a actores del mercado que, en algunos casos (como los usos acuícola, agrícola y pecuario) simulan espacios sociales (pero que son eminentemente del mercado).

Desde un enfoque basado en derechos humanos, la participación ciudadana es una obligación del Estado mexicano, por lo que se requiere

ampliar el análisis hacia otros instrumentos de política hídrica que se presumen como espacios que habilitan la participación ciudadana (órganos auxiliares), para determinar si alguno garantiza este derecho y, en su defecto, proponer recomendaciones que permitan a la autoridad generar esos espacios que son derechos imprescriptibles para las personas, y que habilitan condiciones para la gobernanza democrática efectiva.

El presente estudio encontró limitaciones para tener acceso a la información pública, que debió solicitarse vía transparencia (más de 15 solicitudes), que fueron rechazadas en un primer momento y requirieron presentar recursos. Al final, el órgano garante de transparencia obligó a la autoridad a entregar la información pública en su poder, pero ello derivó en un retraso en el proceso de investigación.

Referencias

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México, DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Brugué, Q. (2009). *Una administración que habla es una administración que piensa en participación ciudadana para una administración deliberativa*. Recuperado de

http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/kirol_eskola_pres takuntza_jard/eu_def/adjuntos/APD-HABLAR-Y-PENSAR.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (19 de julio, 2023b). *Ley de Aguas Nacionales*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (19 de julio, 2023c). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*(30), 9-37.

Carbajal, J., & Villegas, V. (2021). *Diagnóstico de canales de participación ciudadana en el ámbito municipal: Chalco de Díaz Covarrubias y Ecatepec de Morelos*. Recuperado de <http://arkemtria.org.mx/wp-content/uploads/2022/01/diagnostico-cp-chalco-ecatepec-arkemtria-2021.pdf>

Castillo, L. (2008). Fundamentación filosófica de los derechos humanos. La persona como inicio y fin del derecho. En: Cáceres, J. *Ponencias Desarrolladas del IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (pp. 265-286). Arequipa, Perú: Adrus.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

- Cohen, J., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México, DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, España: Tecnos.
- De-la-Torre, J. A. (2021). *Derechos humanos desde el iusnaturalismo histórico analógico*. Aguascalientes, México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. Recuperado de <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/index.php/gyp/article/view/337/85>
- DOF, Diario Oficial de la Federación. (11 de agosto, 2017). *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017#gsc.tab=0
- Font, J. (2000). Mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"*, Caracas, Venezuela.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(Special Issue: Collaborative Public Management), 66-75.

- Gallardo-Tapia, M. F., & Cortez-Lara, A. A. (2022). Procesos fallidos de gobernanza del agua en la región de Mexicali: conflicto socioambiental por la planta cervecera Constellation Brands. *Norteamérica*, 17(1). DOI: 10.22201/cisan.24487228e.2022.1.557
- Gómez-Arias, W. A., & Moctezuma, A. (2020). Los millonarios del agua. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 2(93), 17-38. DOI: 10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-01
- Harvey, D. (2021). *Espacios del capitalismo global: hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual* (Vol. 120). Barcelona, España: Ediciones Akal.
- Hevia, F. (2009). Mecanismos de participación ciudadana y control social en los programas de transferencia condicionada de renta en México y Brasil, un análisis comparado. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 22(2), Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/181/18111430019.pdf>
- Hoogesteger, J. (2018). The ostrich politics of groundwater development and neoliberal regulation in Mexico. *Water Alternatives*, 11(3), 552-571.
- Isunza, E., & Gurza, A. (2010). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Xalapa, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana.

- Isunza, E., & Hevia, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*. Xalapa, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana.
- Jacobs-Mata, I., Mukuyu, P., & Dini, J. (2021). A review of trends in scientific coverage of water governance in South Africa and what this means for agenda-setting of public investment in water governance R&D. *Water SA*, 47(1), 10-23. DOI: 10.17159/wsa/2021.v47.i1.9441
- Montes-de-Oca, L. (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2). Recuperado de <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/articloe/view/46433/41700>
- Montes-de-Oca, L., & Clavijo, M. (2022). Discusiones contemporáneas sobre gobernanza. Componentes, condiciones y alcances para analizar e implementar acciones para el manejo del agua. En: Rojas, A., y Velitchko, G. *Introducción a la seguridad hídrica* (pp. 137-164). Jiutepec, México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Morlino, L. (2011). *Changes for democracy. Actors, structures, processes*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Natal, A. (2021). Problemas de gobernanza en la implementación del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. En: Chávez, C. (coord.). *Gobernanza rural en México* (p. 3754). Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York, EUA, y Ginebra, Suiza: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (20 de julio, 2023a). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (07 de julio, 2023b). *Human rights-based approach*. Recuperado de <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (19 de julio, 2023c). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Oslak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Análisis de la estructura y operación de los consejos consultivos para el desarrollo sustentable de la Semarnat 2011-2016*. Recuperado de <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/analisis-consejos-consultivos-para-el-desarrollo-sustentable-de-la-semarnat-2011-2016>

- Rojas, A. (2016). *Consejos consultivos para el desarrollo sustentable, descripción y análisis de un modelo de participación ciudadana* (tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas). FLACSO sede México.
- Rojas, A. (2022). Caracterización de mecanismos de participación ciudadana una herramienta para el análisis de la gobernanza rural. *Journal of Agricultural Sciences Research*, 2(5), 1-10. DOI: 10.22533/at.ed.973252201067
- Rojas, A., & Escobar, C. (2022). Derechos humanos y agua. En: Rojas, A. & Velitchko, G. T. *Introducción a la seguridad hídrica* (p. 290). Jiutepec, México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Salgado, A. (2022). Enfoques de gobernanza y agua. En: Rojas, A., & Velitchko, G. *Introducción a la seguridad hídrica* (pp. 165-182) Jiutepec, México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España: Orbis.
- Segob, Secretaría de Gobernación. (17 de julio, 2023). *Base de datos de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal*. Recuperado de <http://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>
- Semarnat, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2013). *Compendio de estadísticas ambientales. Edición 2013*. Ciudad de México, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos (México)*, (34), 93-115. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Somuano, F. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 45(1), 65-88.
- Valencia, O. (2022). El debate de la gobernanza: entre el contenido normativo y la evidencia empírica. En: Chávez, C. *Gobernanza rural en México* (pp. 35-68). Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Verba, S., Schlozman, K., & Brady, H. (1996). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, USA: Harvard University Press.
- Wright, C. (1993). *La élite del poder*. México, DF, México: Fondo de Cultura Económica.