

# Conflictos entre ayuntamiento y comités independientes en Toluca por la gobernanza del agua

*Cecilia Cadena Inostroza\**

*María Esther Morales Fajardo\*\**

Recibido: 3 de octubre de 2019 / Aceptado: 11 de marzo de 2020

**Resumen** En las zonas periféricas de municipios mexicanos, la distribución del agua potable es realizada por comités autónomos, que funcionan a través de mecanismos informales. Existen conflictos entre los ayuntamientos y los comités por falta de reconocimiento y la desconfianza. Con base en información gubernamental, entrevistas a funcionarios, así como estudios y documentos, se expone la problemática entre comités y ayuntamiento en Toluca, México, y se exploran las posibilidades de gobernanza. El análisis se centra en el actor gubernamental porque constitucionalmente es el encargado de la gestión del agua e interesa conocer su posición frente al conflicto. La principal conclusión es que la presencia de más actores no garantiza una adecuada gobernanza del agua porque la horizontalidad entre ellos es nula debido a la conflictividad presente.

**PALABRAS CLAVE:** agua potable, ayuntamiento, comités de agua, gobernanza, Toluca.

.....

\* Profesora investigadora de tiempo completo en El Colegio Mexiquense, A.C. Doctora en ciencias políticas y sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. ccadena@cmq.edu.mx orcid.org/0000-0001-9522-1479

\*\* Doctora en ciencias sociales con especialidad en relaciones internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México. moralesf@crim.unam.mx orcid.org/0000-0002-3311-2274

doi.org/10.32870/cer.v0i127.7790

## *Conflicts between city council and independent committees in Toluca over the water governance*

**Abstract** In peripheral areas of Mexican municipalities, the distribution of drinking water is carried out by independent committees, operated through informal mechanisms. There is a conflict between city councils and the committees because the lack of recognition and distrust. Based on official and unofficial governmental information, interviews with officials, as well as studies and documents, the problems of this relationship between committees and the city council in Toluca, Mexico are exposed, and the possibilities of governance are explored. The analysis focuses on the governmental actor because it is legally in charge of water management and the analysis is interested in its position vis-à-vis the conflict. The main conclusion is the presence of more actors does not guarantee the correct water governance because the null horizontality among them due to the present conflict.

**KEYWORDS:** water, city council, water committees, governance, Toluca.

### Introducción

**E**l agua es un recurso tan necesario para la vida como para todas las actividades de desarrollo. En todo el mundo se ha convertido en un problema la mayor atención a la gobernanza del agua debido a su escasez y a las dificultades de su distribución, ya que la sostenibilidad depende del compromiso de los gobiernos. Por ello la forma de acceder al agua, su distribución y consumo han sido objeto de acciones urgentes en el ámbito internacional, como parte del cumplimiento de la responsabilidad de garantizar el recurso y su preservación en todo el planeta.

De ahí que la gestión del agua sea un tema ampliamente estudiado. En México, los estudios vinculan a la gobernanza con el tema del conflicto de agua y el derecho a su uso. Tagle, Calderón y Villalpando (2015) analizaron la capacidad de los actores y de las instituciones de garantizar una buena gobernanza en materia de aguas residuales en la ciudad de León, Guanajuato; destacaron el conflicto social que impide el saneamiento del agua. Pineda, Moreno, Salazar y Lutz (2014) estudiaron la gestión del río Sonora con base en el conflicto por su manejo y los derechos sobre este afluente. Por su parte, Rolland y Vega (2010), Guerrero, Gerritsen, Martínez, Salcido, Meza y Bustos (2010), Domínguez (2010), Ruiz (2011) y Vázquez, Pérez y Muñoz (2014) revisaron la gestión de la gobernanza del agua, pero desde una óptica del derecho a este recurso natural a nivel local.

La literatura sobre la participación social en la toma de decisiones de política pública en la gobernanza del agua incluye el trabajo de Mussetta (2009), quien criticó que en los modelos de gobernanza del agua en México la participación de la sociedad es problemática porque no se menciona cómo debe participar, o bien se dice que la sociedad no tiene la madurez representativa y plural. Asimismo, la participación es ficticia, se restringe a unos pocos ciudadanos o solo se permite en asuntos de poca importancia. Córdova, Romo y Peña (2006) también criticaron el modelo de participación ciudadana en la gestión local del agua al concluir que ni el ciudadano ni la sociedad civil cuentan con los incentivos para participar en la gobernanza del agua.

En México el agua, por mandato constitucional, es propiedad de la nación. De allí que sea el gobierno federal, concretamente el ejecutivo, el responsable de la gestión y el cuidado del líquido. Para garantizar el suministro y abasto adecuados, el gobierno federal cuenta con la Comisión Nacional del Agua (Conagua), un organismo desconcentrado creado en 1989 y dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). A través de ella se operan diversos mecanismos de descentralización y cuidado en la distribución del líquido y su saneamiento.

Las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional estipulan que el agua potable del país es responsabilidad de los municipios. Con ello se pretende fortalecer las atribuciones de los gobiernos locales y disminuir el centralismo en México, así como reconocer la capacidad de este actor gubernamental para prestar este servicio público.

Sin embargo, en la mayoría de los municipios coexisten dos sistemas de distribución de agua: el municipal, donde prestan el servicio los organismos operadores de agua, como lo prevé la Ley de Aguas Nacionales (LAN), y el independiente, a cargo de comités. La existencia de estos comités independientes de agua potable, comités rurales, consejos comunitarios o juntas de agua —como indistintamente se les denomina— ha persistido a lo largo de la historia (Aboites, 2009). Algunos de estos comités están formados por grupos de usuarios de las comunidades o colonias de un municipio; en otros casos se integran de acuerdo con usos y costumbres de las localidades y los nombramientos están vinculados con las mayordomías de las iglesias, y en otros más han sido nombrados por autoridades auxiliares de los ayuntamientos, como las delegaciones municipales.

En el Estado de México existen más de 600 comités de agua, mientras que en Toluca, la capital de la entidad, operan 34 comités, que aglutinan a una población de poco más de 200 000 habitantes y ofrecen una cobertura del 85 % de esa población (Plan de Desarrollo Municipal, 2016). El funcionamiento de estos comités o juntas es variable: algunos

cuentan con una administración encargada de hacer conexiones, cobros y el arreglo de fugas, otros solo se hacen cargo de las conexiones y los cobros. En general, se reúnen cada año con una asamblea conformada por habitantes de las comunidades o colonias y deciden las cuotas que administrarán el siguiente año.

La relación de los comités con el gobierno es variable. La mayoría guarda una relación estrecha con la Conagua porque además de otorgarles los títulos sobre los pozos de agua, los apoya con asesoría e infraestructura para su mantenimiento. Con el gobierno estatal, la relación es de apoyo técnico y para tratar de acceder a programas de infraestructura hidráulica. Cabe aclarar que el organismo estatal del agua atiende las necesidades de infraestructura de los ayuntamientos cuando estos gestionan cuerpos de agua estatal. Su relación con los comités independientes es mínima, pues se consideran grupos al margen de la ley (Ley de Aguas del Estado de México y sus Municipios, 2013), en tanto que las relaciones con los gobiernos municipales son de apoyo, pero también de conflicto. Para los ayuntamientos, como principales responsables gubernamentales de la gestión del agua, la existencia de comités restringe las posibilidades de su administración en la medida en que la mayoría solo se ocupa de la distribución y no del tratamiento ni del alcantarillado.

Diversos autores han estudiado los comités independientes de agua en México desde la perspectiva de su reconocimiento legal como entes distribuidores del recurso, y su impacto en los procesos de cohesión comunitaria (Cadena, Cruz y Franco, 2012; Sandoval, 2011; Pimentel, Velázquez y Palerm, 2012). Sin embargo, la participación clave del municipio como actor gubernamental ha quedado sobrepasada en la literatura por los análisis de una visión comunitaria.

En este artículo se analiza la problemática de los comités independientes de agua potable, particularmente en el municipio Toluca, Estado de México, y la urgencia de generar condiciones de gobernanza que permitan al mismo tiempo la participación de los usuarios y las comunidades y la sustentabilidad del recurso. Uno de los factores más problemáticos en la gestión de recursos es la falta de colaboración entre comités y ayuntamientos. Aunque los comités tienen razones para desconfiar del gobierno municipal (Cadena *et al.*, 2012; Sandoval, 2011), según la ley este es el ente público encargado de la gestión del recurso, por lo que su participación, en cualquier modalidad, es indispensable.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera expone la gobernanza como insumo teórico de este documento, con énfasis en el enfoque de actores. En seguida se presenta el marco normativo que rige la gestión del agua, la problemática de la administración comunitaria y la conformación de los comités independientes de agua. Posterior-

mente viene la sección de materiales y métodos, para luego mostrar los resultados y la discusión. En esta última sección se presenta la información obtenida de las autoridades del organismo operador de agua de Toluca, que es la que en este artículo interesa enfatizar, así como resultados de diversas investigaciones. Por último, se presentan las conclusiones. Es posible señalar como principal conclusión que en el caso del ayuntamiento y los comités, en Toluca urge solucionar el problema de la gestión colaborativa y cooperativa del agua entre ambos, es decir, la gobernanza. La presencia de más actores no garantiza una adecuada gobernanza del agua porque la horizontalidad entre ellos es nula debido a la conflictividad presente.

Gobernanza: el nuevo modo de gobernar con participación

La gobernanza ha sido considerada como una nueva forma de gobernar, o de dirigir a la sociedad a través de la incorporación de actores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones y en la prestación de servicios, así como en la identificación e implementación de políticas públicas (Aguilar, 2010; Porras, 2016; Rhodes, 2007).

Según Levi Faur (2012), desde que en 1979 Oliver Williamson trató el tema en un texto sobre costos de transacción económicos, gobernanza y relaciones contractuales, y con ello estableció la diferencia entre jerarquías y mercados, el concepto de gobernanza se ha difundido y diversificado hasta tener hoy día múltiples significados e implicaciones. Es un concepto vivo y dinámico. El término gobernanza tiene su origen en una palabra griega, pero en la actualidad desempeña un papel central en estudios sobre política, economía, urbanismo y en la sociedad, es decir, en el orden social en general. Pero existe ambigüedad en su significado porque depende del campo disciplinar desde el cual se realice el estudio.

A pesar de tal ambigüedad, y al mismo tiempo de la creatividad en el concepto, se puede considerar como denominador común que refiere al estudio de cambios del gobierno en el capitalismo actual. Cambios expresados en el reconocimiento de la intervención de diversos actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones y en el diseño de normas y acciones en el espacio público.

Como nueva forma de gobernar, o nuevo método por el cual la sociedad es gobernada (Rhodes, 2012), en el concepto de gobernanza se observan características que antes no estaban ausentes pero a las que en los análisis se les daba poca importancia, pues se consideraba que lo gubernamental era suficiente para saber qué pasaba en el espacio público. El reconocimiento de la influencia de los actores no gubernamentales en el que-

hacer público ofrece una visión más real de lo que pasa con los resultados de las políticas, pero también de la capacidad que tiene el actor gubernamental de emplear nuevas herramientas y técnicas para gestionar y guiar esas relaciones (Stoker, 1998).

En la gobernanza el actor gubernamental ya no es visto como el predominante en la acción pública, particularmente en la orientación, el diseño y la implementación de políticas (Aguilar, 2010; Rhodes, 2012), pues se admite que la sociedad posee recursos que el actor gubernamental no tiene y, por lo tanto, este la necesita para llevar a cabo acciones de política. En esta nueva forma de gobernar los límites entre lo público y lo privado son difusos porque los actores intervienen en diversos campos de las políticas públicas y la provisión de servicios antes reservados o pensados para el actor gubernamental: se autoorganizan e incluso logran tener autonomía relativa respecto del Estado (Stoker, 1998).

No obstante, la gobernanza, como nueva forma de gobernar, si bien supone grupos autoorganizados, no excluye al gobierno; se trata más bien del establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación social (Mayntz, 1993). Por lo tanto, la gobernanza abarca todas las formas de regulación colectiva de asuntos sociales; comienza por la acción gubernamental y llega hasta la autorregulación civil institucionalizada y la acción de actores gubernamentales y no gubernamentales (Mayntz, 2006). No se trata de una propuesta antigubernamental, sino de una gubernamental en la que el gobierno es considerado actor fundamental con poder, pero no por encima de la sociedad. En suma, el gobierno se convierte en un actor que orienta las intenciones y conserva una autoridad que permite resolver y facilita la cooperación y su eficacia; es una forma de gobernar no unidireccional sino multidireccional, que incluye interacciones entre el gobierno y los gobernados (Aguilar, 2010; Kooiman, 2005).

### El enfoque en los actores

La gobernanza ha sido enfocada desde diversos ángulos; tanto como si se tratara de un proceso normativo, lo que «debe ser», como de las interacciones dentro de contextos particulares, lo que sería un abordaje más antropológico. Las primeras posturas han sido impulsadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial (Levi, 2012), que han intentado empujar proyectos de gobernanza induciendo, a través de nuevas reglas, la incorporación de actores, sobre todo privados, en los asuntos públicos; mientras que en las otras posiciones la academia ha guiado para dar forma a las nuevas interacciones, en una especie de agenda de investigación multidisciplinaria para analizar y entender el nuevo orden, el desorden, la eficiencia y la legitimidad, en un contexto de mezclas de

modos de control que producen formas nuevas dentro, fuera y más allá del Estado (Levi, 2012: 3).

Las principales características de la gobernanza han sido la dependencia de los actores, los recursos, la interacción, la colaboración, la horizontalidad, la capacidad de negociación y la autonomía relativa del Estado, con lo cual se han construido relaciones diferentes que han dependido de los miembros, la integración, los recursos y el poder de los actores. Esto es, la constitución de redes de actores vinculados por el interés en un sector de las políticas públicas (Rhodes, 2007).

Según Rhodes (2012), la gobernanza ha seguido una trayectoria sobre su establecimiento y abordaje analítico. Con referencia al establecimiento de la gobernanza, existen numerosos trabajos que muestran la forma de orientar las relaciones del gobierno con la sociedad y el respeto del mismo hacia los ciudadanos, las reglas, una mayor apertura a las relaciones sociales y económicas, con base en principios de eficiencia y eficacia (Figueroa, 2006; Prats, 2003). Estos estudios se alinean a lo que comúnmente se denomina gobernanza normativa, que supone reglas de relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, pero que no enfatizan en los resultados ni en una eventual nueva relación de actores sociales con el gobierno, ni en un nuevo papel del gobierno en tales relaciones.

En cuanto al abordaje analítico de la gobernanza, han predominado los estudios políticos, sociales y antropológicos que intentan conocer de manera más precisa los intereses, objetivos y recursos de los actores y en qué condiciones, en un determinado contexto, están dispuestos a ponerlas en juego junto con otros actores. Los resultados de los estudios, más que de la gobernanza normativa, revelan que no siempre se logra la inclusión, cooperación y horizontalidad en los resultados de política (Guarneros, 2007).

Para ofrecer un orden en la trayectoria de estudio y discusión de la gobernanza, Rhodes (2012) ha identificado tres olas: gobernanza por redes, metagobernanza y gobernanza centrada en los actores (o interpretativa).

En la gobernanza por redes se privilegiaba el análisis de las relaciones derivadas de las reformas neoliberales, que preconizaban el establecimiento de nuevas reglas de juego tendientes a una mayor intervención de los actores privados (los mercados) en la prestación de bienes y servicios públicos, lo cual intensificó los mercados globales. Esta primera ola representó un cambio en el sector público en el que, efectivamente, el modelo jerárquico resultaba menos formal y las relaciones informales dispersaron el centro del poder, integrando así todo tipo de organizaciones y actores, que influyeron con



distinta intensidad, poder y recursos en las decisiones de política (Rhodes, 2012: 34). Estas redes aumentaron ciertamente la colaboración horizontal entre los actores, pero con coaliciones de los dominantes, tanto públicos como privados, y en menor medida, con los sociales.

La metagobernanza, que fue la segunda ola, evidenció la tendencia al vaciamiento del Estado, cuando sus funciones fueron transferidas al mercado y realizadas por este y algunos sectores de la sociedad. Según Sørensen y Torfing (2007), este periodo permitió al Estado recuperar algunas capacidades y tomar el control mediante formas de timoneo diversas: basadas en nuevas reglas de juego, la búsqueda de un control suave a través de mecanismos de negociación y la regulación tanto hacia los mercados como hacia las redes que influían en la implementación de las políticas. La metagobernanza, como mayor presencia del gobierno, ha intentado recuperar la coordinación por medio de distintas relaciones con la sociedad.

La tercera ola, en cambio, lleva a analizar los significados en la acción (Rhodes, 2012). Lo que aquí se plantea es que los actores no solo intervienen en la decisión e implementación de políticas públicas, sino que sus intervenciones están llenas de significados diversos, lo cual permite explicar que las prácticas cotidianas de los actores están guiadas por un interés en la política, pero basadas en creencias y tradiciones expresadas en sus historias. Lo cual nos lleva a entender que en los modelos de gobernanza no solo importa lo que el actor dominante desee respecto de una política y las relaciones que impulse, sino también cómo los actores involucrados, sobre todo los actores sociales o gubernamentales, no necesariamente ubicados en los cargos más altos de poder, pueden influir y reorientar las decisiones públicas (por ejemplo, con esta perspectiva se podría analizar el papel del mercado y su intervención formal e informal en los asuntos públicos).

La tercera ola no se enfoca, por lo tanto, en analizar el cambio de reglas para las nuevas relaciones del actor gubernamental con los demás actores, sino en la reconfiguración constante de los límites de lo público debido al permanente cambio de prácticas y creencias de los actores, tanto dentro como fuera del gobierno. Aquí interesa más analizar e interpretar lo que los actores de los niveles inferiores de la jerarquía y los ciudadanos informan desde sus narrativas, ya que son ellos quienes modifican las prácticas y plantean los nuevos dilemas (Rhodes, 2012).

La gobernanza estaría interesada en la inclusión de más actores en el proceso decisorio y su análisis en conocer quiénes toman decisiones, cómo y por qué (Arellano, Sánchez y Retana, 2014). Se asume que, por la mayor participación de actores, los resultados serán



mejores, lo cual está a discusión pues, como señala Porras (2016), tanto la colaboración como la interdependencia son asimétricas y en la práctica no existe la horizontalidad de los actores, como sostienen Arellano *et al.* (2014).

Por eso esta perspectiva teórica tiene mucho sentido de análisis en el problema del que nos ocupamos, pues abre la posibilidad de entender que si bien la gobernanza es una forma deseable de coordinación, cooperación y horizontalidad entre actores gubernamentales y no gubernamentales, en los comités de agua potable no se ha escuchado la narrativa de los actores comunitarios, y quizá tampoco se ha escuchado a fondo la del actor gubernamental. Por lo tanto, para generar y mantener la cooperación es necesario el análisis de los actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en su contexto y sector de la política, a partir del entendimiento de los diversos instrumentos que emplean, que incluye las jerarquías y los mercados. No se trata de asumir una posición en favor o en contra de algún actor, sino de entender cómo en un servicio público básico vital, como la gestión del agua, los actores gubernamentales y comunitarios pueden establecer acuerdos de cooperación.

En otros trabajos (Cadena *et al.*, 2012; Cadena y Salgado, 2017; Cadena y Morales, 2017) nos hemos referido a las dificultades y posibilidades de los actores comunitarios, pero en esta ocasión nos interesa también conocer el papel y la visión del actor gubernamental. Finalmente, es el responsable de la buena e incluyente gestión del agua.

#### Participación comunitaria en el marco normativo

La Ley de Aguas Nacionales (LAN) prevé que sea la Conagua el conducto del ejecutivo para asignar o concesionar el acceso, el uso y la explotación de las aguas nacionales.<sup>1</sup> La LAN fue reformada por última vez en 2018, aunque solo se eliminó la veda de recursos hídricos superficiales que forman parte de dos cuencas que atraviesan principalmente el estado de Veracruz (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 23/3/2018). Antes de tal modificación hubo intentos de hacer cambios en momentos distintos de 2015 y a inicios de 2018; pero organizaciones ambientalistas y comunitarias, así como académicos,

.....

<sup>1</sup> El derecho al agua en México se estableció en febrero de 2012 en el artículo 4º constitucional. Sin embargo, fue en julio de 2019 cuando se emitió un decreto que operacionaliza el derecho al agua, por el momento garantizando a través de Conagua el líquido a las comunidades más necesitadas y dando facilidades a las concesiones para su renovación siempre que estén incluidas en el Registro Público de Derechos de Agua, que no es el caso de los comités que nos ocupa (DOF: 1/7/2019).

se opusieron, pues consideraban que buena parte de las reformas abrían la posibilidad de privatizar el recurso (agua.org.mx). Es así que, fuera de la eliminación de las vedas en 2018, la ley que regula en lo general la gestión del agua es la versión de 2004.

En este ordenamiento se establece que el agua es propiedad de la nación y que el ejecutivo federal podrá «Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua» (artículo 9 fracción XX). La forma de permitir el aprovechamiento y la gestión del agua es por concesión o asignación; el permiso de descarga se refiere a las aguas residuales, por lo que no será tratado aquí. La diferencia entre la asignación y la concesión es que la primera se otorga a autoridades públicas y la segunda a personas físicas o morales.

Respecto a la asignación, esta se refiere al título que otorga el ejecutivo federal a través de la Conagua o el organismo de cuenca para la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales a «los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico» (artículo III fracción VIII).

La concesión se establece como un título que otorga el ejecutivo federal a través de la Conagua o el organismo de cuenca para explotar, usar y aprovechar las aguas nacionales y sus bienes públicos a personas físicas y morales de carácter público y privado, es decir, a organizaciones privadas, que pueden ser empresas o grupos de individuos organizados, registrados en torno a un objetivo (persona moral) o a todo individuo capaz de contraer obligaciones (personas físicas). Por esta razón los ayuntamientos no reconocen a los comités comunitarios, pues según la LAN no son personas físicas ni morales; para serlo tendrían que organizarse y registrarse como asociaciones civiles, por ejemplo.

No obstante, en la fracción XLI del artículo 3 de la ley se señala como personas físicas y morales a «Los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma». Es decir, en el mismo ordenamiento, aunque en forma ambigua, limita y posibilita la participación de las comunidades y los usuarios en la gestión del recurso agua.

Por otro lado, aquí nos referimos exclusivamente a la gestión del agua urbana, no de la de riego. En el caso del agua de uso público urbano la ley establece, en su artículo 3 fracción LX, que la distribución se hará de acuerdo con «La aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal». Otra vez,

en esta fracción se deja al ayuntamiento la responsabilidad de la distribución del agua, de lo que se podría inferir que correspondería a esta autoridad establecer convenios con los comités independientes. Esto parece lógico, luego de que el artículo 115 de la Constitución establece como atribución del municipio la función del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

En la LAN además se otorgan atribuciones a la Conagua para acreditar, fomentar y apoyar la organización y participación de usuarios, en los ámbitos federal, estatal y municipal, para la mejor gestión del agua (artículo 9). También le otorga facultades para establecer convenios con la federación, estados y municipios, y sus administraciones públicas, para la descentralización en la gestión de los recursos hídricos, así como la concertación con los sectores social y privado con el mismo propósito. Por último, la ley otorga a la Conagua la facultad de conciliar y fungir como árbitro para prevenir, mitigar y solucionar conflictos con el agua y su gestión.

En suma, la LAN tiene una serie de artículos y fracciones que ordenan la gestión del recurso hídrico. Sin duda tiene ordenamientos que limitan la participación de actores comunitarios en la gestión del agua; pero, como puede observarse en los pocos artículos citados más arriba, ofrece posibilidades de participación a esos actores sociales, encamina los instrumentos legales tanto para la Conagua como para los ayuntamientos con el fin de que otros actores distintos al gubernamental sean reconocidos en la gestión y el cuidado del recurso.

#### Conformación de comités independientes de agua potable

En la ley está previsto que los ayuntamientos cuenten con organismos operadores de agua (estructuras formales), aunque no todos los municipios han logrado crear esta figura. En los casos que no cuentan con organismos se han creado direcciones para la atención de este servicio o se ha encargado esta tarea a las direcciones de obras públicas, que la mayoría de los ayuntamientos tiene en su estructura. En las zonas periféricas de los municipios existen organizaciones creadas por los propios usuarios que gestionan directamente la distribución del agua de que disponen: pozos o manantiales. La organización y denominación es diversa: comités independientes, juntas de agua o comités comunitarios, entre otros nombres.

Sin embargo, como se apuntó en la introducción, coexisten dos sistemas de distribución del agua: el municipal y el independiente. Algunos funcionan como asociación civil, pero la mayoría lo hacen como organismos comunitarios independientes.

Estas figuras funcionaban en las zonas rurales para resolver la prestación del servicio en localidades alejadas de las cabeceras municipales, a las que no llegaba la red municipal de agua potable. Los comités administraron así desde manantiales y diversos cuerpos de agua hasta pozos, concesionados y no por la Conagua. En la actualidad, debido al crecimiento de las ciudades, algunas áreas que antes eran rurales han cambiado a urbanas y los comités atienden a esta nueva población porque los ayuntamientos no alcanzan a cubrir el servicio debido al rápido crecimiento y la falta de planeación.

Los comités están conformados por grupos de personas o usuarios pertenecientes a las comunidades o colonias que forman parte del municipio (Sandoval, 2011), por lo que las relaciones con los ayuntamientos, como se apuntó previamente, son de conflicto. Al menos en el Estado de México, estos conflictos tienen su origen en la falta de reconocimiento por parte de la autoridad, pero también por la falta de disposición a colaborar de los comités. Para los ayuntamientos los pozos o las zonas que atienden los comités serían muy costosos, mientras que los comités argumentan que el ayuntamiento les quiere quitar el agua para encarecerla, llevarla a zonas ricas que no cuentan con el servicio, racionarla y quizá excluirlos del servicio (Cadena *et al.*, 2012; Galindo y Palerm, 2012). Al mismo tiempo, los comités no reportan los metros cúbicos que extraen de los pozos a la Conagua ni al ayuntamiento.

En las localidades mexiquenses existen también conflictos vecinales o familiares que provocan que los comités no presten el servicio a diversas personas. La exclusión de usuarios en estas zonas ha provocado conflictos en el interior de las localidades y una afectación particular a las mujeres, que son en su mayoría quienes deben encontrar la forma de llevar agua a sus casas ya sea mediante la compra de pipas o con el apoyo de otros vecinos. Adicionalmente, existe un problema de rendición de cuentas tanto porque no se informa clara y periódicamente sobre los ingresos y gastos como porque debido a los cambios demográficos han surgido problemas por la llegada de nuevos habitantes, y con ello diversas y más amplias actividades económicas. Todo esto sin que se conozca cómo se distribuye el líquido a los nuevos usuarios.

En la legislación actual se establece la posibilidad de participación privada y social para el financiamiento, la construcción y operación de infraestructura hidráulica y la prestación de servicios a través de la celebración de contratos. Pero hasta la fecha solo se conocen experiencias de contratos a empresas privadas como en Saltillo, Navojoa (Salazar y Pineda, 2010), Aguascalientes (Caldera, 2006) y recientemente un intento aún no resultó en Puebla, entre otros casos.

La problemática de los comités independientes de agua potable es mayúscula si consideramos los riesgos ambientales, sociales, de exclusión y de rendición de cuentas de un recurso vital, finito y de responsabilidad pública. Al tiempo que la participación de los usuarios en la gestión de este servicio es una oportunidad para los gobiernos municipales de involucrar a la sociedad en la administración y hacerla corresponsable del mantenimiento y cuidado del agua, lo cual estaría acorde a todas las disposiciones que en materia de agua se han establecido a escala global.

Por lo tanto, discutir sobre las posibilidades de relacionar la gestión comunitaria con la gestión municipal es un imperativo para la administración responsable del recurso y la efectiva participación social en asuntos públicos.

#### Administración comunitaria del agua

La problemática de la distribución del agua por parte de usuarios organizados no es un fenómeno exclusivo de México pues, como se ha documentado (Cadena y Morales, 2017), se han identificado experiencias de manejo de agua por parte de comités comunitarios en Asia, África y países de América Latina. Estas experiencias muestran diversos resultados. Por ejemplo, Dewan, Buisson y Mukherji (2014) concluyen que en estas regiones los intentos de administrar el agua por organizaciones comunitarias no han conseguido los objetivos de eficiencia, equidad o sustentabilidad; otros, sin embargo, demuestran que algunas comunidades se han empoderado con el manejo eficiente del recurso, encabezadas principalmente por mujeres (Dewan *et al.*, 2014; Katsi, 2008; Morinville y Harris, 2014; Poricha y Dasgupta, 2011; Yami, 2013). En América Latina se han documentado experiencias como la de capacitación de líderes comunitarios para el manejo de agua en el Proyecto MASAL en Perú, diseñado para ofrecer herramientas y habilidades a los actores para la comprensión y promoción integrada en la gestión del agua; otro caso es la experiencia de participación comunitaria para microdepósitos en la República de El Salvador (VII Foro Mundial del Agua, 2012). Experiencias en Nueva Zelanda han revelado también las posibilidades de colaboración entre comunidades maoríes y los gobiernos locales en el manejo sustentable del agua (Eppel, 2014).

En el caso de México, como se apuntó en la introducción, los estudios han mostrado la conflictividad (Tagle, Caldera y Villalpando, 2015; Pineda *et al.*, 2014) y el derecho histórico y territorial del agua por las comunidades (Garay, 2001; Ortega, 2008), aunque otros han enfatizado la necesidad de reconocer la responsabilidad estatal y la urgencia de observar la normativa al respecto con la inclusión de las comunidades pues el agua,

además de ser un bien estratégico, es factor de identidad de grupos sociales (Aboites y Estrada, 2004; Cadena *et al.*, 2012; Pimentel *et al.*, 2012; Ruiz, 2013). Se ha documentado igualmente la eficiencia en la gestión del recurso por parte de los comités de agua, a pesar de las limitaciones normativas y el aislamiento legal (Cadena *et al.*, 2012; Cadena y Salgado, 2017; Sandoval, 2011; Sandoval y Günther, 2013).

Las experiencias son distintas en cada comunidad y región del país, y la gestión del agua depende de los arreglos de los actores y de su contexto. No obstante, desde la declaración de Dublín en 1992 hasta la más reciente Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se ha puesto énfasis en que el uso y gestión del agua debe apoyarse en el involucramiento de los usuarios tanto en la planeación como en la toma de decisiones en todos los niveles. En el objetivo seis de los 17 ODS declarados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, reconocidos y firmados por México, se establece que se debe «Garantizar la disponibilidad del agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos». Uno de los aspectos que considera el logro de este objetivo es apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales para mejorar la gestión del agua y su saneamiento.

De este modo, la participación de las comunidades en la gestión del recurso es y ha sido considerada un elemento para su sostenimiento, y un tema ampliamente analizado en el mundo desde la perspectiva de la gobernanza del agua. Poricha y Dasgupta (2011) enfatizan que la participación y la gobernanza inclusiva en la gestión del agua es considerada como una herramienta de transformación social. Es por eso que encontrar las mejores formas de participación basadas en arreglos formales y con una eficiente prestación del servicio constituye una necesidad para gobiernos y sociedades. La gobernanza del agua debe considerar, entonces, la participación amplia y efectiva de actores sociales (Córdova, Romo y Peña, 2006; Domínguez, 2016; Foro Mundial del Agua, 2012; Mussetta, 2009).

### Materiales y métodos

Para la realización de este trabajo se llevaron a cabo seis reuniones, entre agosto y septiembre de 2018, con funcionarios municipales del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, figura gubernamental encargada de operar, conservar y administrar los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento. A pesar de no tener relación con la mayoría de los comités, cuentan con datos que nos fueron proporcionados.

Una aclaración importante es que los actores gubernamentales con los que se sostuvieron conversaciones fueron el director y el subdirector de operación y no el director del

organismo. Esto es relevante porque ellos son quienes atienden directamente la problemática operativa del suministro de agua en todo el municipio y mantienen contacto con los comités independientes, que con cautela llegan en busca de apoyo. Es decir, no son funcionarios administrativos, sino que están en campo atendiendo problemas técnicos. Por lo tanto, su narrativa respecto a los comités es relevante al momento de gestionar la colaboración (Rhodes, 2012).

En tales reuniones se obtuvo información sobre las condiciones de los comités, pero también la visión y apreciación de los funcionarios sobre esta problemática. No se hicieron entrevistas estructuradas, sino abiertas sobre la situación de los comités y las acciones del ayuntamiento.

Se realizó una revisión bibliográfica y documental sobre la gobernanza en la vertiente centrada en los actores y no solo en nuevas reglas de juego, así como de casos en otros municipios del país y el mundo para contextualizar de manera más adecuada el problema de gestión de agua por parte de los comités. También para ubicar mejor los conflictos derivados de esta forma de administración comunitaria.

Puesto que las visitas a las oficinas del organismo operador se realizaron durante 2018, la información que se presenta está actualizada hasta ese año. También se realizó una revisión de la normativa, particularmente de la LAN en su versión de 2004, con el propósito de identificar las normas que permiten la creación de los comités independientes y de este modo ampliar la discusión hacia las posibilidades de cooperación entre comités y ayuntamiento.

Para la elaboración del cuadro que se presenta se contó con una base de datos elaborada por el ayuntamiento, que alimenta cuando tiene información disponible de los comités sobre cobros, litros extraídos y cambios de comité. Puesto que no existe información similar para todos los comités, solo utilizamos la relativa a la localidad, el tipo de recurso, el monto de los cobros y quién la administra. No se incluyó si cuentan con una concesión, pues la información proporcionada en las entrevistas es que ningún comité cuenta con ella.

## Resultados y discusión

### *Comités independientes de agua potable en Toluca, México*

Toluca es uno de los 125 municipios del Estado de México, y es la capital de esta entidad. En el municipio existen 29 comités de agua potable (Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2016); sin embargo, en información más reciente del organismo operador Agua y



Saneamiento de Toluca (A S T), descentralizado del ayuntamiento, se tiene un registro de 34 comités que funcionan de forma diversa, aunque no colaboran con el ayuntamiento. Según el plan referido, el ayuntamiento sabe que los comités operan 34 pozos, pero señalan desconocer el volumen de extracción, la población a la que sirven y cómo funcionan (Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2016: 199). No obstante, es posible estimar en 25 % (más de 200 000 habitantes)<sup>2</sup> la población que atienden estos sistemas.

Por su parte, la Conagua reporta que los comités no se encuentran a cargo de esta dependencia. En respuesta a la solicitud hecha a través del Sistema de Acceso a la Información Pública en noviembre de 2016, este organismo da cuenta de 116 comités en algunos estados de la república, 36 en el Estado de México y ninguno en Toluca.<sup>3</sup>

La estructura, el funcionamiento y las prácticas de los comités de agua del Estado de México han sido documentadas principalmente por la academia (Cadena *et al.*, 2012; Cadena y Morales, 2017; Cadena y Salgado, 2017; Guadarrama y Pliego, 2017); pero a pesar de que en la entidad existen, según el director de la Comisión de Aguas del Estado de México, más de 600 comités (*Milenio Diario*, 9/4/2015), ni la propia autoridad cuenta con diagnósticos ni con datos que permitan conocer la condición en que operan estos organismos, cuánta agua extraen ni cómo la gestionan. Esta falta de diagnóstico implica un grave problema para la gobernanza en cuanto a la identificación e implementación de políticas (Aguilar, 2010; Porras, 2016; Rhodes, 2007) que atiendan la gestión de este vital recurso hídrico.

### *¿Son 29 o 34?*

Es reveladora la inconsistencia en la información oficial que presenta el ayuntamiento de Toluca con respecto a la que tiene el organismo operador A S T. Más grave es que en los registros oficiales de la Conagua (que es la que otorga los títulos de concesión) no aparezca ninguna localidad de Toluca con un título. Entonces, ya estamos frente a un primer problema en la gestión del agua por parte del actor gubernamental: la falta de información. Con ello, como lo apunta la teoría de la gobernanza de la primera ola (Rhodes, 2012), la

.....

<sup>2</sup> Calculando la población que habita en las localidades que administran el agua a través de un comité.

<sup>3</sup> En la respuesta recibida por la Conagua se señala que los comités no se encuentran a cargo de este organismo; sin embargo, la Gerencia de Fortalecimiento a Organismos Operadores otorga apoyos solo a aquellos que están en el Programa de Devolución de Derechos (Prodder) (Conagua, Memorandum B 00.4.00.00.01.193/2016).

incorporación de actores gubernamentales es el resultado de una dispersión del poder porque el actor estatal ya no posee recursos que necesita para sacar adelante las acciones de política (Aguilar, 2010; Rhodes, 2012).

Como ya se dijo, los comités han funcionado más en las periferias de las ciudades que en zonas rurales a las que la red municipal no llegaba por falta de recursos y porque el número de habitantes no lo justificaba. Pero estas zonas históricamente habían tenido agua a través de la explotación de pozos manejados por comités.

El organismo operador A S T ha referido que cuenta con información acerca de la operación de algunos comités. Según esta fuente se tiene un registro de 34 comités independientes, aunque se debe aclarar que no todos son comunitarios pues, como se observa en el cuadro 1, al menos cuatro (los últimos del cuadro) son fraccionamientos y están siendo operados por los fraccionadores.

No todos los comités se abastecen de pozos. Hay cinco que cuentan con manantiales (cuerpos de agua que también deberían ser concesionados por la Conagua); otros dos del río Lerma, otro más se abastece por medio de pipas y 27 cuentan con uno o más pozos (el total da 35 porque la localidad de Cacalomacán tiene manantial y pozo). Es preciso aclarar que en el municipio de Toluca es relativamente fácil llegar al agua subterránea porque, dependiendo de las zonas, si se encuentran más o menos cerca del Nevado de Toluca, las comunidades al perforar un pozo tendrán acceso al recurso.

### *¿Problemas entre vecinos? Cada uno su pozo*

En el cuadro 1 también se observa que en algunas localidades existe más de un comité: cuatro en San Andrés Cuexcoltitlán, tres en San Pablo Autopan, dos en Tlacotepec y tres en Tlachaloya. Las razones de que exista más de un comité son diversas, pero las más frecuentes son la distancia entre la población y los conflictos entre vecinos. Un caso muy conocido es el de San Pablo Autopan, en el que la comunidad no ha logrado ponerse de acuerdo sobre quién debe pertenecer al comité, por lo que decidieron crear otros dos comités (y perforar otros dos pozos).

El caso de San Pablo Autopan es similar al de San Andrés Cuexcontitlán, que cuenta con cuatro comités, entre los cuales han surgido problemas por desabasto de agua, lo que ha provocado que grupos de la población perforen otros pozos. Los cuatro comités se han acercado al A S T o al organismo de aguas del Estado de México para pedir apoyo en la rehabilitación de los pozos o para perforar otros nuevos. En el caso de San Andrés Cuexcontitlán Jicaltepec, Sección 6, el organismo estatal lo ha apoyado. En los otros casos, ha

CUADRO 1. Agua y saneamiento de Toluca. Relación de comités independientes

Núm.	Localidad	Fuente de abastecimiento
1	Cacalomacán	Pozo propio y manantial externo
2	Calixtlahuaca	Pozo
3	San Andrés Cuexcontitlán, Sección 1, Centro	Pozo
4	San Andrés Cuexcontitlán, Sección 2, La Concepción	Pozo
5	San Andrés Cuexcontitlán, Sección 3, Santa Rosa	Pozo
6	San Andrés Cuexcontitlán, Sección 6, Jicaltepec	Pozo
7	San Antonio Buenavista	Pozo
8	San Buenaventura (barrio)	Pozo
9	San Felipe Tlalmimilolpan	Pozo
10	San Juan Tilapa	Manantial
11	San Lorenzo Tepaltitlán	Pozo
12	San Marcos Yachihuacaltepec	Pozo
13	Ejido San Marcos Yachihuacaltepec	Pozo
14	Colonia Sebastián Lerdo de Tejada	Pozo
15	San Mateo Oxtotitlán	Pozo
16	Santa Cruz Oztacatipan	Pozo externo
17	San Pablo Autopan	Pozo
18	Barrio de Jesús Autopan	Pozo
19	Aviación Autopan	Pozo
20	Ojo de Agua Autopan	Manantial
21	Barrio Guadalupe Totoltepec	Pipas
22	Santa Ana Tlapaltitlán (Santa María Zozoquipan)	Pozo
23	Santa María Totoltepec	Pozo
24	Santiago Tlacotepec	Manantial
25	El Refugio Tlacotepec	Manantial externo
26	Tecaxic	Pozo
27	San José Buenavista el Chico Tlachaloya	Pozo
28	San Carlos Tlachaloya	Pozo
29	Tlachaloya, segunda sección	Alto Lerma
30	Colonia Julián Escalante Tlachaloya, segunda sección	Alto Lerma
31	Fraccionamiento El Rosario, San Felipe Tlalmimilolpan	Pozo
32	Fraccionamiento Misiones de Santa Esperanza, Santa María	Pozo
33	Fraccionamiento El Campanario	Pozo
34	Fraccionamiento El Pedregal, Cacalomacán	Pozo

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, septiembre de 2018.

Cantidad	Habitantes	Usuarios	Pago anual del servicio (pesos)	Recaudación anual (pesos)
1 y 1	15 486	3 441	700	2 064 600
2	13 490	2 997	700	1 798 200
1	3 417	759	360	455 400
1	2 747	610	360	366 000
1	5 312	1 180	600	708 000
1	4 755	1 057	600	634 200
2	6 660	1 480	1 500	888 000
3	5 319	1 182	2 000	2 127 600
2	14 010	3 113	850	1 867 800
1	10 799	2 400	400	2 960 000
3	15 099	3 355	N/D	nd
1	6 473	1 438	500	862 800
1	869	193	500	115 800
1	1 834	407	N/D	nd
2	24 298	5 400	N/D	nd
1	3 499	778	N/D	nd
1	51 681	11 484	600	6 890 400
1	5 847	1 300	600	780 000
1	1 580	351	600	210 600
1	991	220	No pagan	132 000
0	1 961	436	0	-
3	11 313	2 514	N	nd
1	23 715	5 270	N	nd
Varios	20 329	4 518	No pagan	-
1	2 757	613	No pagan	-
1	4 125	917	2 000	550 200
1	929	206	nd	nd
1	733	163	nd	nd
Alto Lerma	7 361	1 636	nd	nd
Alto Lerma	nd	nd	nd	nd
1	nd	nd	nd	nd
1	nd	nd	nd	nd
1	nd	nd	nd	nd
1	nd	nd	nd	nd

sido A S T el que ha auxiliado en la rehabilitación, no así en la perforación de nuevos pozos (entrevista con el subdirector de operación de A S T, agosto de 2018).

En el caso de San Juan Tilapa, A S T tiene registrado solo un comité. No obstante, por trabajo de campo que se ha realizado en esta localidad (Cadena *et al.*, 2012) se sabe que, debido a la falta de pago de la comunidad, el comité dejó de abastecer a algunas secciones, por lo que la población optó por perforar sus propios pozos en los patios de sus casas. Esta localidad, por cierto, se encuentra en las cercanías del Nevado de Toluca, por lo que cuenta con suficiente agua.

En el caso de los fraccionamientos existen irregularidades porque, según la normativa, cuando un fraccionador construye debe hacerse cargo del suministro de agua hasta que finalice la construcción y sea entregada al ayuntamiento, el que se hará cargo de todos los servicios públicos. Según A S T los cuatro fraccionamientos ya están concluidos, pero los fraccionadores encontraron una manera de hacer negocio administrando los pozos que ellos mismos perforaron, por lo que no han sido entregados al ayuntamiento (entrevista con el subdirector de operación de A S T, agosto de 2018).

#### Funcionamiento de los comités

Los comités, como ya se mencionó, cuentan con un presidente, un tesorero y uno o varios vocales. En general, tienen un fontanero que se ocupa de la reparación de fugas, alguna secretaria que se hace cargo de los cobros y otras personas encargadas de hacer conexiones y cobros. Los usuarios generalmente no se acercan a los comités a menos que tengan algún problema, pero son convocados cada año a una asamblea general, donde se leen los informes del estado del comité y se definen las cuotas para el siguiente año. La asistencia a las asambleas es muy escasa debido a la insuficiente difusión de la información por parte de los integrantes de los comités (Cadena *et al.*, 2012).

Es necesario aclarar que los comités independientes solo se ocupan de la distribución del agua a través de pozos, manantiales o pipas, pero no del alcantarillado —de este se encargan las delegaciones municipales— ni de la disposición final de las aguas residuales. El cobro que realizan los comités lo utilizan para el pago de la electricidad, el mantenimiento de las bombas de agua, el pago al fontanero y otros trabajadores; en algunos casos, pero no en todos, se da una compensación al presidente, el tesorero, los vocales y la secretaria. No transfieren ningún monto al organismo operador ni a la Conagua. De ahí que el incentivo de los comités independientes esté centrado exclusivamente en la distribución del líquido, y el correspondiente cobro de cuotas, y que la conservación de la infraestruc-

tura y el destino final del agua no sean parte de un completo ejercicio en su manejo. Por lo tanto, estos comités en sí mismos funcionan como red autoorganizada, e incluso logran tener autonomía con respecto al Estado (Stoker, 1998). Este mismo funcionamiento, a la vez, determina la falta de horizontalidad entre los actores (Rhodes, 2007).

La mayoría de los comités de agua de Toluca no cuentan con sistemas administrativos informatizados, llevan sus registros en tarjetas (Cadena y Salgado, 2017). No obstante, es posible encontrar información sobre el número de usuarios, el estado de sus pagos y el registro de finanzas en general. Casos como el comité de San Buenaventura han mostrado la capacidad de gestión moderna del comité, así como sus posibilidades de vinculación con el ayuntamiento. De acuerdo con el director de operación, es el único comité que tiene una relación estrecha con ellos. Aunque el de San Felipe Tlalmimilolpan ha desarrollado también algunas capacidades administrativas a pesar de negarse a tener una relación con el ayuntamiento (Cadena y Salgado, 2017). Pero tanto en uno como en otro caso la presencia formal del actor gubernamental en la gestión del recurso es escasa, con lo que si bien tanto la participación comunitaria como el gobierno tienen un interés en este sector de las políticas públicas (Rhodes, 2007), no es condición necesaria para el establecimiento de estrategias que fomenten la cooperación y la horizontalidad entre ellos (Arellano *et al.*, 2014).

En otros casos los comités se acercan al ayuntamiento para solicitarle apoyo cuando surge algún problema de fugas o falta de funcionamiento de las bombas de agua. Pero, según los funcionarios de AST, fuera de esos asuntos los acercamientos son escasos. Ni los comités encuentran incentivos para establecer una mejor relación con el actor gubernamental, debido a su interés centrado en la distribución y el cobro de cuotas, ni el ayuntamiento ha logrado crear mejores vínculos con los comités para la gestión del agua.

De acuerdo con información proporcionada por AST, la mayoría de los comités no cuentan con las concesiones para la explotación de los pozos o manantiales que por ley debería otorgar la Conagua. Cuando esta otorga las concesiones establece las cantidades máximas de extracción de los pozos, así como tarifas por el número de metros cúbicos extraídos. En el caso de los comités de Toluca, puesto que no se tienen las concesiones, tampoco se paga por la extracción ni por la descarga de aguas residuales que se realizan sin tratamiento previo ya sea en cuerpos de agua federales o en drenajes a cargo del ayuntamiento. Sin duda, el vacío legal que origina la normativa actúa a favor de los comités y en detrimento de la acción gubernamental.

En el plano administrativo, los funcionarios encontraron que existe mucha discrecionalidad en el manejo de los recursos. No hay reglas claras, lo cual provoca insuficiencia de dinero para mantenimiento y arreglo de los equipos de bombeo (entrevista con el director de operación de AST, septiembre de 2018). Ello evidencia lo que establece la teoría: las redes de actores de la gobernanza no son abiertas ni transparentes. Según la información proporcionada, los miembros de los comités solicitan frecuentemente recursos adicionales a los usuarios cuando hay problemas con las bombas o adeudos con la empresa de electricidad. Los adeudos de energía eléctrica son uno de los principales problemas que presentan los comités independientes y tienen como consecuencia que se deja a las localidades sin el servicio de agua por falta de pago. Otro problema que los funcionarios han identificado es que la operación y el mantenimiento del servicio de agua potable es ineficiente porque los miembros de los comités desconocen aspectos técnicos y en general prestan poca atención.

La disputa por el agua entre funcionarios de AST y los comités se agudiza con opiniones acerca de que los comités solo quieren hacer negocio con la distribución de agua, y esto provoca reticencias por parte de estos funcionarios para otorgarles apoyo técnico. La visión del funcionario entrevistado, que está en el trabajo cotidiano de la distribución de agua en Toluca, es una narrativa que puede ayudar a entender el conflicto entre la autoridad y los comités (Rhodes, 2012).

#### Lo que dicen los comités

Aunque en este artículo se decidió incluir información proporcionada por el organismo de agua AST, es necesario señalar que la opinión que tienen del ayuntamiento los comités de agua no es favorable para el establecimiento de relaciones de gobernanza. Cadena *et al.* (2012), Cadena y Morales (2017), Cadena y Salgado (2017) y Guadarrama y Pliego (2017), entre otros, han documentado la dificultad que existe en el interior de las localidades para aceptar relacionarse con los ayuntamientos. Por un lado, existe la desconfianza y el temor de que se les impida el control de la administración del agua y con ello se provoque desabasto. Por otro lado, hay el temor fundado de que si el ayuntamiento se hace cargo del servicio el precio del agua aumente. Esto es muy posible pues, como se observa en el cuadro 1, el costo anual del agua en las localidades es de un máximo de 2 000 pesos (solo un caso), y lo más frecuente es entre 360 y 700 pesos, y en un número importante de localidades no se paga el servicio. En el ayuntamiento el costo anual por derechos de agua es de alrededor de 4 000 pesos (entrevista con el subdirector de operación, septiem-



bre de 2018). En sí mismo, esto es un problema porque la participación comunitaria en la gestión del bien no garantiza la correcta gobernanza de un recurso, pero tampoco sería posible con la sola participación del Estado. En ambos casos el contexto del desenvolvimiento de los actores influye en el abasto y el costo de pago por derechos de agua. Este comportamiento de los actores se explicaría por las prácticas cotidianas guiadas por el interés de ellos en las políticas (Rhodes, 2012); y en el caso de los comités, por las creencias y tradiciones que han experimentado a lo largo del tiempo en la gestión de los pozos.

Los estudios citados han revelado que los habitantes de las localidades prefieren tener agua en forma alternada —por algunos días— a que el ayuntamiento se haga cargo del servicio. Otros comités han señalado que, por la buena calidad de su agua (San Felipe Tlalmimilolpan), existe el riesgo de que el ayuntamiento la utilice para favorecer a alguna empresa, por ejemplo una refresquera, y le suministre al pueblo agua de la ciudad, considerada de menor calidad (Cadena y Morales, 2017).

En suma, las visiones que tienen los comités y las comunidades del ayuntamiento, y viceversa, permiten advertir una dificultad en la comunicación entre dos entes que brindan un servicio vital, básico, pero que no colaboran entre sí para su aprovechamiento y cuidado. Es claro que sus relaciones en la gobernanza del agua no arrojan mejores resultados ni mucho menos mantienen una relación de horizontalidad (Arellano *et al.*, 2014; Porras, 2016). Porque en medio de las opiniones de unos y otros están las poblaciones con necesidades de agua potable y la falta de control, cuidado y regulación en la explotación del recurso.

## Conclusiones

La situación de los 34 comités independientes que existen en Toluca y que administran el vital líquido, debe ser documentada y corroborada a fondo. Como es posible observar, se carece de información básica sobre el agua potable, los comités, los pozos y las cantidades. El ayuntamiento cuenta con poca información, obtenida mediante inspecciones físicas o cuando los comités se acercan a solicitar algún apoyo. Pero toda la información es aproximativa. Quizá por el lado del comité se conozca el número de tomas y de usuarios, pero tampoco tiene datos técnicos que permitan conocer las condiciones en que se extrae y distribuye el líquido.

Se trataría de conocer no solamente la existencia o no de pozos, sino también la cantidad de metros cúbicos que se extraen, la calidad del agua y la disposición de las aguas residuales; a qué cuerpo federal, estatal o municipal se están vertiendo. Dada la conflicti-

vidad entre los comités y la autoridad, esta tarea podría ser realizada por la Conagua, que además cuenta con las atribuciones legales y los recursos financieros y técnicos para llevar a cabo este encargo.

Por medio del gobierno estatal, organizaciones sociales y la academia, se podría también levantar un censo que incluya el número de usuarios, las condiciones de las tomas y los cobros, es decir, la información necesaria para elaborar un diagnóstico que permita conocer el estado real de las redes de agua y, al mismo tiempo, tratar de conocer el funcionamiento y las características de los comités.

Como se observa en el mapa que se presentó, los comités atienden a poblaciones de la periferia del municipio, y es justamente en tales zonas donde está creciendo Toluca, por lo que los comités y el ayuntamiento pueden verse rebasados si no cuentan con información sobre la gestión del agua.

Es difícil acceder a los comités debido a la desconfianza que existe, pero es posible acceder a través de incursiones en las localidades y por relaciones indirectas con sus habitantes. La gobernanza puede estar presente cuando grupos de la sociedad se autoorganizan, como es el caso de los comités independientes. La conversación con habitantes de las localidades y el comité puede ayudar a identificar sus creencias en torno a la cooperación y la colaboración, y a partir de esto explorar las posibilidades de gobernanza.

No sería una alternativa la gobernanza normativa que intente inducir una participación que de todos modos ya se da y que, viniendo del gobierno, quizá presente reticencias, sino la gobernanza enfocada en los actores que pasa necesariamente por escucharlos y entender sus prácticas y creencias (Rhodes, 2012).

La responsabilidad de cuidar el recurso es tanto de la autoridad como de la comunidad, pero esto no garantiza la correcta gestión y gobernanza del agua debido a la nula horizontalidad en las relaciones entre ambos actores. Pero corresponde a la autoridad gubernamental tender un puente, ya que es necesario y urgente para atender el problema de explotación, calidad y saneamiento del agua. La participación de las comunidades es una ventaja para la gestión pública, por lo que su incorporación y formalización en la gestión del agua debería ser prioridad de las autoridades relacionadas con su gestión.

De nada servirá que el gobierno mexicano siga firmando acuerdos internacionales como la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible si no atiende los problemas de abasto y cuidado cotidiano del agua. Porque, aquí sí, la responsabilidad en el agotamiento del recurso, dado que el agua es propiedad de la nación, es del actor gubernamental.

Para disminuir la conflictividad entre comités independientes y ayuntamientos se tendría que establecer un plan de cooperación y apoyo técnico a los comités de usuarios, condición necesaria para la existencia de la gobernanza. Estas estrategias tendrían que apuntar hacia la instauración de la confianza mutua entre ambos actores, más allá del miedo de los comités al aumento en las cuotas que cobra el ayuntamiento y al desabasto, para una gestión completa del agua. También se debe evitar que se sigan perforando pozos sin regulación. Asimismo, se debe hacer que los fraccionadores cumplan con la ley y entreguen sus pozos, aún sin título de concesión, a los ayuntamientos.

La gobernanza centrada en los actores es posible en la medida en que no solo se escuchen sus narrativas y se trate de entender sus prácticas y creencias; el actor gubernamental no debe ser excluido, pues en la gobernanza se trata de una relación multidireccional, gubernamental (Aguilar, 2010; Kooiman, 2005), y este actor tendría que recuperar la capacidad de dirigir y orientar esta política en el sentido de la metagobernanza, con nuevas herramientas más diplomáticas, más negociadoras (Rhodes, 2012). Para que la gestión del agua se realice de forma responsable y con visión de futuro es necesario formalizar la participación de los comités de usuarios; no excluirlos ni arrebatárles los pozos, sino colaborar con ellos y apoyarlos.

La normatividad de México en materia de agua, que no es clara en cuanto a la inserción de los comités en la gestión, ofrece suficientes ambigüedades para que los tres órdenes de gobierno diseñen los instrumentos adecuados al marco jurídico para integrar a estos actores sin pasar por una modificación legal mayor, que solo agravaría el problema y retrasaría su solución. La negativa de los ayuntamientos a aceptar trabajar con los comités solo causará más conflictos, mayores reticencias de la población y un riesgo ambiental de dimensiones no calculadas.

Las experiencias en diversos estados de la república y de otros países de América Latina muestran que existen posibilidades de construir relaciones de cooperación y colaboración, es decir, de gobernanza. Se necesitan procesos amplios de mediano y largo plazo para desplegar estrategias de negociación y diplomacia; dar a los actores comunitarios el lugar que les corresponde en la esfera de la política y, por su parte, que los comités acepten el timoneo del actor gubernamental, sin rechazarlo por considerarlo un enemigo. El reto es muy amplio, pero en la medida en que el municipio de Toluca y otros comiencen a relacionarse con los demás actores efectivamente y con opciones estratégicas, el camino a la colaboración podría haber empezado ♦

## Agradecimientos

Se agradece a los funcionarios del organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, en particular al arquitecto Ramón Alfredo González Ortega y al ingeniero Joel Martínez Sánchez, director y sub-director de operación, respectivamente, por el tiempo que nos concedieron y la información que nos proporcionaron sobre los comités de agua en agosto y septiembre de 2018.

## Referencias

- Aboites, L. (2009). *La decadencia del agua de la nación: estudio sobre desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo XX*. México: El Colegio de México.
- Aboites, L. y Estrada, V. (comps.) (2004). *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1901-1945*. México: El Colegio de México.
- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.
- Arellano Gault, D., Sánchez Cetina, J. y Retana Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como modal. Prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.
- Ayuntamiento de Toluca (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2016-2018*. ipomex.org.mx.
- Cadena Inostroza, C., Cruz Jiménez, G. y Franco Maass, S. (2012). Agua potable y redes de política pública. Entre la captura y la exclusión. Caso de los comités independientes de agua potable en el municipio de Toluca. En Porras, F. (ed.), *Gobernanza y redes de política pública en México* (pp. 197-243). México: Instituto Mora.
- Cadena Inostroza, C. y Morales Fajardo, M. E. (2017). *Community water management and quality of life: the independent water governance committees in Toluca*. Buenos Aires: Springer Cham. doi.org/10.1007/978-3-319-53183-0\_7
- Cadena Inostroza, C. y Salgado Locela, L. H. (2017). Redes y capacidades de actores en torno a comités independientes de agua potable: el caso de San Felipe Tlalmimilolpan, Toluca, México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 7(13), 62. doi.org/10.21696/rcsl7132017635.
- Caldera Ortega, A. R. (2006). Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes 1989-2001. En Barkin, D. (ed.), *La nueva gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar* (pp. 197-216) México: Universidad de Guadalajara, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, A.C. (ANEAS).

- Córdova Bojórquez, G., Romo Aguilar, M. de L. y Peña Medina, S. (2006). Participación ciudadana y gestión del agua en el valle de Juárez, Chihuahua. *Región y Sociedad*, 18(35), 75-105.
- Dewan, C., Buisson, M. y Mukherji, A. (2014). The imposition of participation? The case of participatory water management in coastal Bangladesh. *Water Alternatives*, 7(2), 342-366.
- Domínguez Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y Política Pública*, 19(2), 311-350.
- Domínguez, J. (2016). La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la Ciudad de México. *Anuario de Espacios Urbanos*, 2, 273-296.
- Eppel, E. (2014). Improving New Zealand water governance. Challenges and recommendations. *Policy Quarterly*, 10(3), 66-75. doi.org/10.26686/pq.v10i3.4501
- Figueroa, O. R. D. (2006). La gobernabilidad local en la democracia contemporánea. *Cuadernos de Administración*, 34, 61-96. doi.org/10.25100/cdea.v21i34.216
- Foro Mundial del Agua (2012). *Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos*. Marsella: Foro Mundial del Agua.
- Galindo Escamilla, E. y Palerm Viqueira, J. (2012). Toma de decisiones y situación financiera en pequeños sistemas de agua potable: dos casos de estudio en El Cardonal, Hidalgo, México. *Región y Sociedad*, 24(54), 261-298.
- Garay, M. (2001). *La prestación del servicio de agua potable en el municipio de Toluca; estudio de caso, el comité independiente de San Buenaventura, Toluca, Méx.* Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Guadarrama, G. y Pliego Alvarado, E. (2017). Redes de gobernanza y organizaciones que intervienen en la gestión pública de agua en la esfera local: comités de agua potable del municipio de Xatlalaco, México. *Journal de Ciencias Sociales*, 8, 65-87. doi.org/10.18682/jcs.voi8.621
- Guarneros Meza, V. (2007). Urban governance and participation in Central Mexico. *Development*, 50, 104-109. doi.org/10.1057/palgrave.development.1100340
- Guerrero de León, A. A., Gerritsen, P.R.W., Martínez Rivera, L. M., Salcido Ruiz, S., Meza Rodríguez, D. y Bustos Santana, H. R. (2010). Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(33), 541-567.
- Katsi, L. (2008). Community participation in rural water supply and sanitation projects, gender roles and realities: a case or ward 22 in chipinge district, Manicaland Province, Zimbabwe, En *Proceedings of the 33rd WEDC International Conference* (pp. 394-398). Accra, Ghana. Documento presentado en Access to Sanitation and Safe Water: Global Partnership and Local Actions.

- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo, A. y Martínez, I. (coords.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Levi Faur, D. (2012). From “big government” to “big governance”? *The Oxford handbook of governance* (pp. 3-18). doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. En Kooiman, J. (ed.), *Modern governance: new government-society interactions* (pp. 9-20). London: Sage.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el estado moderno, *POSTdata*, 11, 103-117. www.scielo.org.ar
- Milenio Diario (2015). Hay 600 comités independientes de agua; la mayoría opera con números rojos. *Milenio Diario*, 9 de abril de 2015, p. 14.
- Morinville, C. y Harris, L. M. (2014). Participation, politics, and panaceas: exploring the possibilities and limits of participatory urban water governance in Accra, Ghana. *Ecology and Society*, 19(3), 1-12. doi.org/10.5751/ES-06623-190336
- Mussetta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos*, 12(25), 66-84.
- Ortega, W. (2008). *La acción colectiva en torno al agua potable en el municipio de Jiquipilco, Estado de México*. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pimentel Eghihua, J. L., Velázquez Machuca, M. A. y Palerm Viqueira, J. (2012). Capacidades locales y de gestión social para el abasto de agua doméstica en comunidades rurales del Valle de Zamora, Michoacán, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 9(2), 107-121.
- Pineda Pablos, N., Moreno Vázquez, J. L., Salazar Adams, A. y Lutz Ley, A. N. (2014). Derechos de agua y gestión por cuencas en México: el caso del río Sonora. *Espiral*, 21(61), 191-225.
- Poricha, B. y Dasgupta, B. (2011). Equity and access: community based water management in urban poor communities: an Indian case study. En *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 153, 275-285. doi.org/10.2495/WS110251
- Porras, F. (2016). *Gobernanza. Propuestas, límites y perspectivas*. México: Instituto Mora.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo*, 14/15, 239-269.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi.org/10.1177/0170840607076586
- Rhodes, R. A. W. (2012). Waves of governance. *The Oxford handbook of governance*. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0003

- Rolland, L. y Vega-Cárdenas, Y. (2010). La gestión del agua en México. *Polis*, 6(2), 155-188.
- Ruiz Meza, L. E. (2011). Gobernabilidad del agua y género en el sector de la irrigación: un estudio de caso en Chiapas, México. *Tecnología y Ciencias del Agua*, 2(3), 219-238.
- Ruiz, I. (2013). *Desarrollo y propiedad del agua en Santa María del Monte, Zinacantepec, Estado de México*. Toluca: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Salazar, A. y Pineda Pablos, N. (2010). Factores que afectan la demanda de agua para uso doméstico en México. *Región y Sociedad*, 22(49), 3-16.
- Sandoval Moreno, A. (2011). Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8(3), 367-385.
- Sandoval Moreno, A. y Günther, M. G. (2013). La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad. *Ra Ximhai*, 9(2), 165-180. doi.org/10.35197/rx.09.02.e.2013.12.as
- Sørensen, E. y Torfing, J. (eds.) (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28. doi.org/10.1111/issj.12189
- Tagle Zamora, D., Caldera Ortega, A. y Villalpando, V. (2015). Negociaciones fallidas en la cuenca del río Turbio 1987-2014: el caso de la industria curtidora y el deterioro del bien común. *Argumentos*, 77, 59-76.
- Vázquez García, M., Pérez Olvera, M. A. y Muñoz Rodríguez, C. (2014). Desarrollo, género y derecho al agua: un estudio comparativo en Hidalgo, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. 11(3), 295-314.
- Yami, M. (2013). Sustaining participation in irrigation systems of Ethiopia: what have we learned about water user associations? *Water Policy*, 15(6), 961-984. doi.org/10.2166/wp.2013.031