México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

Política pública desde la perspectiva de los conflictos sociales por agua en México

Javier A. Matus Pacheco

CONACYT
El Colegio de México
Centro Tepoztlán
Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC
Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC
Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:
Mauricio de Maria y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:
Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:
Javier A. Matus Pacheco

Diseño:
Osvaldo Enrique Romero Ramírez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.

Presentación

México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.

El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos
Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi

Política pública desde la perspectiva de los conflictos sociales por agua en México

Javier A. Matus Pacheco [1]

El tema del agua es uno de los más estudiados en el mundo sin ser la excepción nuestro país. Podría afirmarse que el asunto está sobre diagnosticado. No obstante, por décadas se han venido arrastrando los mismos problemas y aún no se ven las soluciones correctas y definitivas en la vida cotidiana presente. En México esta situación tampoco es diferente y, peor aún, se percibe en forma agravada porque en muchos aspectos no sólo no se ven resultados positivos sino problemas acrecentados.

Suele argumentarse que la población, aunque a un ritmo decreciente, no ha dejado de aumentar y que eso ha significado un reto mayúsculo, prácticamente insuperable, pues proveer de agua y servicios sanitarios a un número creciente de habitantes y en zonas alejadas de los centros urbanos implica esfuerzos muy grandes en todos los sentidos que son muy difíciles y costosos de realizar. Este razonamiento podría ser valedero también para el resto de las necesidades básicas humanas, como alimentación, vivienda, salud, educación, transporte y entretenimiento, pero es sólo parcialmente cierto porque es un hecho que, en ninguna de estas necesidades, incluyendo desde luego el agua, se ha alcanzado a cubrir al cien por ciento su satisfacción, y la razón de fondo no es por el incremento de la población sino por la aplicación de medidas gubernamentales que son insuficientes, sesgadas, corrompidas e intrínsecamente inequitativas.

No es propósito de esta presentación mostrar un diagnóstico específico del agua en México. Existe mucha literatura sobre ello y la colaboración de Úrsula Oswald en este proyecto incluye una buena síntesis de la problemática del agua en nuestro país. Trataré entonces de concentrarme en lo que considero que hace falta para avanzar en la solución de los problemas del agua, que es esencialmente la formulación y ejecución de una política pública apropiada. En este caso el diagnóstico del agua estará implícito en el desarrollo que se hará del tema debido a que está basado en un

1 Red del Agua UNAM y Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, A.C.

análisis sobre el origen y la falta de solución de los conflictos sociales por agua. Los planteamientos aquí presentados son resultado de 6 años de investigación sobre la conflictividad social del agua en México efectuada en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM dentro del Programa Académico Prevención de Conflictos y Negociación en el Siglo XXI.[2]

1. Conflictos sociales por agua

¿Por qué para un análisis de política pública nos basamos en los conflictos sociales por agua? Porque los conflictos sociales ilustran perfectamente no sólo la problemática del agua en México sino los intentos fallidos de su resolución por parte de la autoridad pública. Como parte fundamental de la investigación mencionada, se desarrolló un examen, con base en información periodística y de casos de estudio, que se orientó a identificar la naturaleza de los conflictos por agua, es decir, se hizo una revisión precisa de sus causas, no de sus consecuencias como lo suele hacer el análisis tradicional de la resolución de conflictos sociales. Como resultado de ello se reconocieron ocho **'factores condicionantes'** del surgimiento de estos conflictos, es decir, ocho circunstancias que determinan o condicionan la posible aparición de conflictos. El estudio profundo de estos factores nos brinda la capacidad de mostrar en un lugar y momento determinados un panorama de la conflictividad del agua, pues cada uno de esos factores, o varios o todos en su conjunto, contienen el germen de los conflictos.

Posteriormente, habiendo identificado los 'terrenos' donde pueden surgir los conflictos, se procedió a buscar dentro de ellos de manera más precisa las causas u origen de estos, encontrándose lo que se denominaron **'controversias'** (13 en total), que se pueden explicar como asuntos o situaciones polémicas a partir de las cuales, si no se alcanzan entendimientos entre las partes involucradas, se detonan los conflictos. Estos hallazgos, en los resultados, dieron origen a una interpretación diferente del análisis tradicional de la conflictividad social -en este caso por agua- y de su tratamiento vía la **política pública**, como un nuevo paradigma de la acción pública, y esto es lo que trataré de exponer a continuación.

Los **factores condicionantes** son: i) disponibilidad de agua; ii) usos del agua; iii) la geopolítica; iv) la visión integrada de los recursos naturales; v) la calidad del agua; vi) el precio del agua; vii) el financiamiento de la gestión del agua, y viii) la vulnerabilidad social. Requeriría mucho espacio profundizar sobre cada uno de estos factores condicionantes, pero conviene hacer algunas breves consideraciones para destacar su naturaleza causal y sus-

2 Una reseña del proyecto fue publicada con el ´titulo "Panorama de las causas de los conflictos por el agua en México: nuevas líneas de investigación para su prevención y resolución" en *Retos de la investigación del agua en México*, Úrsula Oswald Spring (Coordinadora), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, con el apoyo de la Red Temática del Agua CONACYT (RETAC), México, D.F., 2011.

tentar la conveniencia de que la solución de los problemas sociales del agua se enfoque a estos factores, bajo la premisa de que los problemas se deben atacar en sus orígenes y no en sus efectos, con el consecuente beneficio de que actuar de esta manera otorga a las acciones un carácter de prevención que eventualmente evitaría caer en los conflictos.

Disponibilidad. El volumen del agua dulce disponible en la Tierra no se modifica, es prácticamente constante, gracias al ciclo hidrológico que permanentemente lo está renovando y de hecho no lo puede incrementar. En teoría este volumen debería ser suficiente para toda la población mundial, sin embargo, se estima que ya un 40 por ciento de ésta padece de escasez de agua. El crecimiento de la población, la actividad de la naturaleza (etapas de sequía o de fuertes avenidas, algunas generadas por actividad antropogénica) y las propias acciones del ser humano que alteran el ciclo hidrológico impidiendo o dificultando su regeneración natural, como la contaminación o el dispendio, incluyendo la gestión del agua que puede alterar la disponibilidad a través de cortes o disminuciones en el suministro o del enorme desperdicio que es muy común en las redes de distribución urbanas, donde se reportan fugas de hasta de más del 50% de su capacidad de distribución, necesariamente alteran la disponibilidad y deben cambiarnos al paradigma de que el agua es un recurso finito. El tan debatido cambio climático, independientemente de que su origen sea antropogénico o de otra naturaleza, también está afectando la disponibilidad real para todos los usos del recurso. Por otro lado, el tratamiento de aguas residuales es una actividad que podría contrarrestar la poca disponibilidad, sin embargo, deficiencias de muchos tipos sólo permiten procesar una porción mínima. En otra perspectiva, un elemento que normalmente se destaca en los diagnósticos tradicionales del agua es la desigual distribución geográfica del recurso en el territorio nacional, olvidando que esto no es un factor causal de conflicto sino una condición geográfica que debería ser tomada en cuenta para determinar los asentamientos humanos y para el desarrollo de actividades productivas que requieran cantidades importantes de agua, como por ejemplo el increíble caso de la cuenca lechera de La Laguna, actividad de muy alto consumo de agua, en el norte de México, que se desarrolló en una zona considerada árida por la poca disponibilidad de agua. En resumen, la disponibilidad del agua ha llegado a niveles críticos en diversas partes y, en el contexto mundial, México se coloca ya como un país con baja disponibilidad de agua.

Usos del agua. Existe una competencia creciente entre los diferentes usos del agua: humano; urbano; agropecuario; industrial; recreativo, y ambiental, y dado que la cantidad de agua es prácticamente constante, las probabilidades de surgimiento de conflictos son mayores. Conviene tener presente que los usos del agua están determinados en buena medida por aspectos culturales, los cuales a su vez están influidos por las condiciones económicas, sociales, ambientales y tecnológicas, lo que significa que no son inalterables y que pueden ser orientados de manera que no causen conflictos.

Geopolítica. Las fronteras políticas no coinciden con las hidrológicas, sean superficiales o subterráneas, tanto a nivel internacional, entre países, como a nivel nacional,

entre regiones. Esta situación constituye un factor que condiciona la existencia de conflictos, no solamente por cuestiones de acceso al líquido sino por razones estrictamente políticas como la soberanía, el poder, etc. En el caso de México, la autonomía constitucional de los municipios choca con el centralismo federal y estatal establecidos por la práctica política desde tiempo atrás. Y esto se refleja en la falta de claridad en la definición de atribuciones y en la consecuente gestión de los recursos hídricos. Y como nación, México no es ajeno a los conflictos fronterizos, tanto en el norte con Estados Unidos, como en el sur con Guatemala y Belice. En las cuencas internas, puede afirmarse que en todos los casos casi siempre se presentan, entre otros, conflictos entre poblaciones que se encuentran en las partes altas y bajas de las mismas, las cuales pertenecen o a diferentes municipios o a distintas entidades federativas, lo cual redunda en el grado de conflictividad.

Visión integrada de los recursos naturales. Conforme se ha ido tomando conciencia de la importancia de la preservación del medio ambiente, las implicaciones de las acciones necesarias para lograrla se han convertido también en un factor que propicia conflictos, principalmente por la lucha que se produce entre quienes buscan beneficios económicos, o el acceso al líquido o la conservación del medio ambiente. En otras palabras, la ecología se ha convertido en un usuario y demandante más del agua, de hecho, el más importante por su carácter de preservador, dado que sin este elemento se corre el riesgo de afectar severamente el ciclo natural del agua y con ello la disponibilidad global de la misma. Esto es parte esencial de la sustentabilidad del desarrollo.

Calidad. La calidad es un factor fundamental que influye decisivamente sobre los montos de disponibilidad y acceso, particularmente por lo que al uso humano se refiere. La contaminación de los cuerpos de agua superficiales y del agua subterránea es condicionante de conflictos entre los usuarios del agua contaminada y los causantes de la contaminación, que somos todos los consumidores, pero en mayor medida los consumidores de actividades industriales. El problema del agua subterránea es la sobreexplotación porque lleva a los niveles más profundos que normalmente concentran contaminantes y sustancias venenosas. El grado de contaminación de los cuerpos de agua en México, tanto superficiales como subterráneos, puede calificarse como grave.

Precio. El precio se encuentra en el meollo de los conflictos por agua. Asignar un precio a ésta implica reconocerle la condición de un bien comercial, cuando mucha gente le reclama la condición de bien social o bien público. El agua es un satisfactor básico para la manutención y salud de los seres humanos; es un insumo insustituible para la producción agrícola y pecuaria; es materia prima para un número importante de clases de actividad manufacturera, así como es un producto esencial para la prestación de servicios, principalmente recreativos, con valor económico. Cualquier definición sobre este tema puede ser causa de conflicto en la medida que afecte la disponibilidad para cualquiera de los usos.

Financiamiento. El asunto del financiamiento va muy vinculado al del precio. Para extraer, almacenar, distribuir y tratar el agua se requieren inversiones que indiscutiblemente tienen un costo, generalmente alto. Las necesidades de financiamiento son muy amplias, particularmente en condiciones en que se carga con un rezago de lustros en la construcción de obras y plantas hidráulicas. Una estimación reciente en México fijaba en 735,000 millones de pesos el monto de las inversiones necesarias en el sector para los siguientes 25 años. ¿Cómo obtener o atraer los recursos necesarios para afrontar las necesidades de inversión? ¿Quién realiza estas inversiones y cómo se paga su costo como financiamiento? Para lograrlo, debe existir al mismo tiempo la capacidad de cubrir los costos sociales y de ofrecer los rendimientos apropiados a las inversiones. Siendo el agua originalmente propiedad de la Nación, conforme a la Constitución Política de México, correspondería a la Federación el financiamiento de todas las obras hidráulicas. Sin embargo, la misma Constitución establece que los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Esta circunstancia produce una confusión de atribuciones y complica o entorpece los esquemas de financiamiento de proyectos de inversión hidráulica. Evidentemente la falta de recursos para financiar las necesidades de inversión del sector que permitan satisfacer los requerimientos del líquido es razón de conflicto. La participación de la inversión privada se rechaza no solamente por razones ideológicas sino, entre otras, porque vulnera el principio del derecho al agua al apropiarse de fuentes de agua y reducir su disponibilidad para sectores de la población, lucrar con un bien público y limitar el acceso a personas que carecen de recursos para el pago del servicio.

Vulnerabilidad social. El crecimiento de la población, el cambio climático, la falta de ingresos, la falta de inversiones en obras de canalización y retención de aguas, la falta de ordenamiento territorial y la limitación de obras hidráulicas para el abastecimiento del líquido a poblaciones dispersas y alejadas de los centros urbanos son, entre otras, causas importantes de la vulnerabilidad que padecen amplios sectores de la población en forma creciente, tanto en el número de personas como de localidades. La falta o el retraso de atención a estas causas incrementa los riesgos y es natural que los riesgos crecientes impliquen expectativas mayores de conflictos.

Los ocho factores descritos no conllevan los conflictos en sí, pero son las fuentes de donde surgen. Generalmente se requiere de algún otro elemento que es el que detona la confrontación. Siguiendo con el rastreo de las causas de los conflictos se llegó a determinar que casi invariablemente este factor detonante es el **acceso al agua**, el cual puede ser alterado por la escasez o abundancia del líquido, situaciones que, a su vez, deben tener un elemento causal, y esto fue lo que nos condujo a buscar las condiciones que propician esa escasez o abundancia de agua y que obviamente repercuten en el acceso. Para ello era necesario contar con una definición adecuada de los conflictos sociales por agua que relacionara a los conflictos con su origen y fue así como llegamos a la siguiente (que en realidad aplica a todo tipo de conflicto social y no sólo por el

agua): los conflictos sociales son situaciones de confrontación entre dos o más partes de la sociedad que derivan de procesos en los que las reglas de convivencia (en este caso por el agua), basadas en el principio de equidad entre las partes involucradas, son incumplidas, son inadecuadas o son inexistentes. En esta definición están presentes dos elementos fundamentales: i) las **reglas de convivencia**, que son las normas, instituciones y herramientas que toda sociedad define o construye a través de su estructura o sistema político y que lo que buscan esencialmente es alcanzar y mantener un espacio de desarrollo pacífico para toda la comunidad, y ii) el **principio de equidad**, esencial para la sana convivencia social, que consiste en respetar la igualdad entre todos los miembros de la sociedad basada en sus derechos fundamentales (derechos humanos) y haciendo consideración a sus diferencias naturales o adquiridas.

Con estos elementos se procedió a identificar los asuntos que con relación al acceso al agua determinan la convivencia de los ciudadanos, y sobre los cuales deben existir acuerdos y reglas para evitar desembocar en conflictos. De esta manera, se determinaron 13 temas que quizá no representen a la totalidad, podrían ser más o definirse de diferente manera, pero sí cubren de seguro la mayor parte del espectro de posibles causas inmediatas de los conflictos por agua. Se les denominó **'controversias'** porque en esencia son temas sujetos a opiniones contrapuestas entre personas o grupos principalmente debido a que afectan condiciones sociales y económicas y, por lo mismo, no están exentas de afectación de intereses, ideologización y politización.

Las **controversias,** sin ningún orden predeterminado, son: i) el cambio climático; ii) la conservación del patrimonio natural; iii) el derecho humano; iv) la competencia por el uso; v) la comercialización del agua embotellada; vi) la delimitación de cuencas; vii) la competencia por el control; viii) el caudal mínimo ecológico y su prioridad dentro de los usos; ix) el impacto ambiental y social de obras hidráulicas, particularmente las muy grandes; x) los intereses sociales, económicos y políticos; xi) el valor del agua; xii) la privatización, y xiii) la marginación social. Cada una de estas controversias pueden estar vinculadas a uno o varios factores condicionantes expuestos anteriormente. A continuación, una breve consideración sobre cada una de ellas para destacar su carácter controvertido o conflictivo.

El cambio climático. No hay una visión unificada sobre el cambio climático y mucho menos sobre sus consecuencias. En la medida en que no se logre una posición común, las disposiciones para revertirlo, serán no sólo inefectivas sino contraproducentes y probablemente tardías, y de alguna manera se estará afectando la disponibilidad de agua. Adicionalmente, las acciones de mitigación y de prevención que se adopten inevitablemente afectan la disponibilidad y acceso al recurso, por lo que es indispensable que dichas acciones sean acordadas en consenso por la sociedad.

La conservación del patrimonio natural. Tampoco existe una posición acordada sobre la necesidad de conservación del patrimonio natural en beneficio de las ge-

neraciones presentes y futuras. Este es, como ya se dijo, el sentido del 'desarrollo sustentable'. Principalmente los intereses económicos, vinculados a los políticos y entrelazados ambos con la corrupción, impiden este consenso. La lucha entre la preservación y el dispendio está provocando el deterioro constante de los ecosistemas que afecta al ciclo hidrológico con el riesgo de llegar a situaciones irreversibles.

El derecho humano. El derecho humano al agua es un principio cuya aplicación urge a proporciones importantísimas de la población mundial pero que afecta intereses económicos que han tenido la suficiente fuerza para impedirla. Ha habido avances normativos importantes, también en México, pero en los hechos falta mucho por lograr. Debe evitarse que existan porciones de la población que carezcan del recurso en cantidad suficiente. Se requiere urgentemente alcanzar acuerdos y hacerlos efectivos.

La competencia por el uso. La mayor parte de la crítica se orienta hacia el desproporcionado uso y desperdicio de agua por parte del sector agropecuario. Independientemente de que existe margen para aplicar medidas de racionalidad en el uso del agua en todos los casos de los usuarios (agricultura, industria, urbanos, recreación, etc.) también hay elementos culturales y tecnológicos que hacen de la agricultura un gran consumidor, no sólo en México. La reducción drástica en el consumo de agua por parte de este sector no se puede dar por decreto. Tiene que ver, además de con patrones culturales, con estrategias económicas y ambientales, seguramente erróneas, que son las que han originado las conductas dispendiosas y que, además, ancestralmente no han sido corregidas. La situación es enmendable, pero implica mucho más que cortar el suministro de agua o incrementar su costo a los agricultores. En el largo plazo no debe olvidarse el crecimiento de la población, que implica un uso creciente del recurso hídrico, tanto directo como indirecto a través del agua que se necesita para producir todo lo que consume. Sin embargo, tal vez represente mayor gravedad el caso de los procesos productivos modernos altamente empleadores de agua y muy vinculados al consumismo.

La comercialización del agua embotellada. Resulta insostenible, desde un punto de vista de equidad, que las plantas embotelladoras de bebidas no alcohólicas reciban sin límite el agua necesaria para su comercialización y obtención de significativas utilidades mientras sectores importantes de la población no la reciben ni para sus necesidades básicas. Cabe destacar el hecho de que México ostenta el segundo lugar mundial en consumo de líquido embotellado, lo que debería alertar a las conciencias de que algo no está funcionando bien en este esquema. Es también urgente llegar a un consenso en este asunto.

La delimitación de cuencas. Como se mencionó, es imposible hacer coincidir la hidrografía con la división política de territorios y naciones. Debe llegarse a alguna convención pragmática que evite entorpecer la aplicación de medidas necesarias para el aprovechamiento óptimo del recurso, tanto superficial como subterráneo. Si

se pretende una gestión integrada de los recursos y que ésta sea compatible con la sustentabilidad de estos en base a la preservación de los ecosistemas, es necesario cambiar hacia el manejo hídrico integrado, que tiene como principio la conservación del ciclo hidrológico y de los ecosistemas naturales garantizando el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Aquí cabe destacar que la gestión del agua subterránea que se lleva a cabo actualmente por parte de las autoridades del agua no corresponde a la realidad geológica ya que no coincide con los acuíferos en la forma como los tienen identificados y son gestionados, lo que redunda en un manejo no óptimo del recurso. Por consiguiente, también se requieren acuerdos.

La competencia por el control. La competencia por el control es como la competencia por el uso y que tiene que ver con los intereses políticos y económicos: de igual manera no es asunto de competencia sino de conciliación de intereses. También se requieren criterios y reglas claras sustentados en acuerdos para romper con los intereses no sociales que manipulan el control del recurso.

El caudal mínimo ecológico y su prioridad dentro de los usos. Este es un elemento que tiene que ver con la conservación del patrimonio natural. Se requiere un entendimiento sobre este aspecto y su aplicación irrestricta, pues es el único que permitirá la preservación del recurso para el uso de futuras generaciones. Nuevamente, ésta es la esencia de la sustentabilidad.

El impacto ambiental y social de obras hidráulicas, particularmente las grandes. La consideración de los costos ambientales y sociales de las obras hidráulicas impacta el monto de las inversiones y por tanto los rendimientos de éstas. La lucha se establece entre el inversionista que quiere maximizar sus ganancias y la población que quiere minimizar o evitar los impactos negativos de las obras, en bien de su salud, sociedad y economía. Otro actor importante en esta lucha es la naturaleza, que normalmente es representada por miembros de la sociedad civil. Para superar esta controversia resulta ineludible aplicar estudios estrictos de impacto socio ambiental cuyas metodologías deben ser motivo de consenso y desarrollar mecanismos de compensación muy bien estructurados, tanto para los usuarios afectados como para el propio medio ambiente, de fácil y pronta aplicación y que se cumplan oportunamente y de manera rigurosa.

Intereses sociales, políticos y económicos. Desde siempre ha habido una pugna entre estos intereses. Supuestamente el avance económico y de la democracia debería llevar a un consenso en el que los intereses sociales sean la columna vertebral y los económicos y políticos se supediten a estos. Esto requiere una revalorización de los conceptos y una adecuación de los sistemas político y económico. Es cuestión, en principio, de ética y de cultura, y al final, de estrategia económica y social y también de tener al sistema político como una herramienta y no como un fin. En esto la acción pública tiene una enorme responsabilidad, apoyada desde luego en la participación social. En este terreno la co-

rrupción es un elemento que complica enormemente las posibilidades de entendimiento imparcial, aunque mucha de ésta se debe a la falta de reglas claras y precisas y desde luego a otros factores que es necesario atacar en paralelo, siendo el más importante la impunidad a través de la seguridad jurídica o estado de derecho.

El valor del agua. Este es uno de los aspectos controvertidos y sensibles que más que generar conflictos, dificulta o impide consensuar criterios para el desarrollo de estrategias y de la política pública. Se trata de un aspecto que está muy vinculado a las ideologías al igual que a los intereses. La confrontación se establece fundamentalmente entre quienes quieren asignar un valor económico al agua y darle trato y funcionamiento de mercancía dentro de un mercado como el de cualquier otro producto comerciable, y quienes consideran al agua como un bien social y ambiental, un bien público, visión que hace prácticamente imposible cuantificar su valor monetario. Como derecho humano el agua no puede tener un costo. ¿Cuál es entonces el valor que debe atribuirse al agua? La falta de un entendimiento no permite alcanzar un uso racional y eficiente del recurso, impide en muchos sentidos la asimilación de una cultura del agua por parte de la población, obstaculiza la renovación de infraestructuras obsoletas y el desarrollo de nuevas, y constituye un factor que genera conflicto al momento de cobrar el servicio o de elevar las tarifas aplicadas. A fin de cuentas, parecería inevitable llegar al criterio de que la valoración económica debe supeditarse a la valoración socio ambiental, pues de otro modo corre peligro la sustentabilidad del propio ciclo hidrológico.

Privatización. La controversia sobre la privatización va muy vinculada a la del valor y desde luego a la de los intereses sociales, económicos y políticos. También es muy proclive a la ideologización y politización. Tiene su propio peso porque se enmarca en la lucha entre la preponderancia del sector público y la del sector privado en el control de las actividades económicas y particularmente en la gestión del agua, y que tanta relevancia tiene en la estrategia neoliberal que se ha seguido desde fines del siglo pasado. La infraestructura hidráulica para la captación, distribución y tratamiento de agua es esencial para la disponibilidad y el acceso al vital líquido y en México hay un rezago importante en estas materias tanto por obra nueva como por obsolescencia. Actualmente el Gobierno Federal argumenta una insuficiencia de recursos financieros para cubrir los costos de todos los requerimientos de estas obras, motivo por el cual éste busca propiciar la participación de inversionistas privados. Esta posibilidad de la participación del sector privado en el sector ha provocado grandes controversias que en ocasiones han derivado en conflictos. El consenso urge para encontrar mecanismos que faciliten el financiamiento de los proyectos con participación tanto pública como privada.

La marginación social. Este punto es controvertido, no porque no se reconozca su existencia sino porque muchos no quieren aceptar las verdaderas causas de su surgimiento. Unos la ven como un resultado del sistema económico que puede paliarse

con medidas correctivas o compensatorias, mientras que otros la perciben como parte inherente al sistema, es decir, el sistema funciona porque se permite la marginación social. La marginación va contra los derechos humanos y contra la democracia. La sociedad debe tomar una determinación para que el sistema la elimine o la deje de producir.

La identificación y conocimiento preciso de estas controversias nos permite tener claro que su solución es lo único que podrá superar los problemas relacionados con el agua. Resulta impensable la resolución de los conflictos si no se llega a un entendimiento consensuado sobre ellas, siendo ésta la única manera de atacar realmente la eliminación de las causas de los conflictos. No hacer algo es tan riesgoso como hacer algo equivocado, por lo que es altamente riesgoso dejar las faltas de entendimiento como cabos sueltos sin llegar a determinación alguna, pues en la medida en que no se resuelvan de fondo, se estará fomentando el avance de una crisis. Pero por tratarse de temas de divergencia que tienden a polarizar las posiciones de los diferentes actores que intervienen en ellas, se dificulta enormemente el logro de acuerdos y por tanto la concreción de acciones que lleven a resolver la problemática que condiciona y origina a los conflictos, y por ello debe destacarse la importancia de evitar que se visualicen como posiciones ideológicamente antagónicas, porque de no hacerlo las estaremos colocando automáticamente en la postura de irreconciliables.

Para prevenir un conflicto social o cuando surge, sólo hay tres vías para atenderlo: i) la conciliación de los intereses a fin de que todas las partes resulten lo menos afectadas posible; ii) la negociación de las posiciones con la condición de fortaleza que tenga cada una de las partes, o iii) la imposición de la parte más poderosa. La experiencia nos muestra que normalmente se acude a la segunda o tercera vías, pero el resultado es que en ambos casos sólo una de las partes resulta beneficiada gracias al poder que ostenta, propio o apoyado en la autoridad, mientras que la parte o partes restantes -generalmente las menos favorecidas social y económicamente- terminan afectadas sin más capacidad que externar su inconformidad, misma que en muchas ocasiones es sofocada por la fuerza o la amenaza. En estos casos, si llega la calma, no es porque el conflicto se haya solucionado. Debe recordarse, por otro lado, que muchos conflictos no se detectan porque no llegan a manifestarse.

Por consiguiente, el logro de entendimientos básicos entre la sociedad y sustentados en la conciliación de intereses es el único camino efectivo que se puede visualizar para atender o prevenir los conflictos sociales. La conciliación implica una discusión abierta, franca, amplia y honesta sobre las necesidades de la sociedad y de cada uno de sus componentes, así como una definición de una estrategia de largo plazo que convenga a todos, de modo tal que la totalidad de los intereses se satisfagan o compensen adecuadamente. La conciliación se sustenta en el principio de equidad que debe prevalecer en todos los actos de Estado y se debe aplicar en todas las relaciones sociales. La negociación no procede porque generalmente responde al poder y no a las necesidades de la población, fundamentadas en sus derechos, y los derechos no son negociables.

Es obvio que resultará imposible que se llegue a consensos absolutos en la sociedad, pero si aspiramos a un régimen verdaderamente democrático se debe apoyar siempre a las mayorías sin perder de vista los requerimientos y necesidades de las minorías. La resolución de conflictos por el uso del agua no debería ser en términos de qué usuario tiene la mayor capacidad de negociación o fuerza para apropiarse de la mayor cantidad del recurso, sino de una estrategia económica y social que determine la asignación idónea de agua a cada tipo de usuario con base en la conciliación de sus intereses socialmente válidos, así como en la participación efectiva de todos los involucrados. El sector agropecuario es gran consumidor; el industrial es altamente contaminante, y el urbano es importante derrochador del recurso. No se trata de disputar el recurso para que cualquiera de estos sectores satisfaga sus demandas a costa de los otros, sino de racionalizar el uso de manera que, por una parte, en cada caso se eliminen paulatinamente los comportamientos negativos en contra de la conservación del agua y, por otra, se aproveche de manera óptima dentro de una estrategia económica y social que beneficie a la sociedad.

Pero esto no puede ser resultado de determinaciones unilaterales de la autoridad. En este proceso, la autoridad (ejecutiva, legislativa y judicial) dentro de un régimen democrático y equitativo debe asumir su papel de conciliadora suprema de las necesidades e intereses de los grupos sociales a los cuales gobierna y de los cuales emana, y evitar a toda costa convertirse en parte actora de la controversia. Es un hecho que todas las controversias caen dentro del ámbito de la acción de gobierno, por tanto, todos los conflictos por agua emanan de la autoridad, pero esto es debido a que en la mayoría de los casos ésta asume un papel de actor y muchas veces se coloca del lado de intereses particulares por conveniencia o por corrupción. Obviamente con esta actitud la autoridad no tiene la capacidad de llegar a consensos y de ponerlos en aplicación en una política pública. La vía de la conciliación exige que la autoridad asuma una verdadera posición absolutamente neutral respecto a las partes involucradas, es decir, sin ataduras o compromisos a favor de ninguna de ellas, solamente buscando la conciliación de sus intereses por el bien común. Esa es la esencia de la autoridad en cualquier estructura política. Habiendo intereses económicos y sociales muy fuertes encontrados, careciéndose de una estrategia gubernamental sólida y clara, y dándose los niveles de corrupción que sabemos existen en nuestro medio, resulta muy difícil que se imponga una vía de conciliación. Pero es posible, ese es el gran reto.

Cabe destacar que el análisis tradicional de resolución de conflictos considera a la autoridad como un actor dentro de los mismos, lo cual es un error craso y peligroso para el análisis de los conflictos y más todavía para los intentos de solución, porque bajo ese entendido la autoridad se convierte en juez y parte y nunca podrá resolver con equidad. Para cerrar el círculo, los grupos sociales deben ejercer su derecho de elegir responsablemente a sus autoridades y exigirles el cumplimiento estricto de sus obligaciones y la rendición de cuentas.

A la fecha puede asegurarse que ninguna de estas controversias está resuelta, básicamente porque no han sido sujetas a un proceso de discusión social en el que prevalezca el criterio de conciliación de intereses, y si se les considera como resueltas, no lo están bajo el principio de equidad que establece la definición de conflicto que se adoptó, por lo que su tratamiento está dominado por las relaciones de poder dentro de la sociedad y por tanto resultan inequitativas para porciones importantes de la población. De haber sido atendidas bajo el criterio de conciliación y con base en el principio de equidad, no existirían los conflictos.

Al principio de este ensayo mencioné que los problemas del agua en México no sólo no se han resuelto sino se han agravado debido a la aplicación de medidas gubernamentales que son insuficientes, sesgadas, corrompidas e intrínsecamente inequitativas. Estas medidas, en esencia, se refieren a la política pública, sin embargo, veremos que, en la forma como han sido concebidas y aplicadas distan mucho de ser una política apropiada independientemente de que en ocasiones ni siquiera se cumple. Como puede ser evidente, las consideraciones y planeamientos que se han formulado anteriormente sobre los conflictos sociales por agua dan pautas importantes para la adecuada conceptualización de la política pública.

2. Política pública

Estrictamente hablando, en México no contamos con una política pública. Hay acciones de gobierno que pretenden serlo pero que por mucho no se acercan a lo que debieran ser. De ahí que me aventure a afirmar que ésta es la razón por la que muchos de los problemas sociales, políticos y económicos en nuestro país no han tenido solución, ni la tendrán si no se modifica la visión.

Para que una política pública resulte efectiva es importante la conceptualización que se tenga de ella. Las políticas públicas (en plural) se entienden generalmente como las acciones que emprenden todos los agentes de gobierno o autoridades gubernamentales para el cumplimiento de sus funciones, sin importar si están vinculadas entre sí, si responden a una problemática común o específica o si cuentan con todos los elementos indispensables. Una descripción funcional como esta de la política pública es insuficiente para entender y lograr su cometido. En la academia normalmente se piensa que el contar con un diagnóstico que contenga algunas recomendaciones derivadas del mismo y presentarlo a autoridades del Ejecutivo o a legisladores va a derivar en la instrumentación de una política pública. Por su parte, los administradores públicos y los legisladores generalmente piensan que publicando acuerdos y decretos o aprobando leyes y reglamentos están haciendo política pública. Todo ello, si bien necesario, es insuficiente.

La primera pregunta que debemos formularnos ante el hecho de que no se tengan avances tangibles, significativos y duraderos en la resolución de la problemática del agua es el por qué; ¿a qué se debe esta situación? La respuesta es lógica pero no resulta evidente para todos: no se tiene o no se aplica una política pública en forma apropiada. Esto nos conduce a profundizar un poco en la naturaleza de la política pública.

Como en el caso de los conflictos sociales, partiremos de una definición de política pública que refleje su naturaleza: política pública es el proceso mediante el cual el Estado (gobierno o autoridad junto con la sociedad) de manera coordinada con una visión holística y alcance de largo plazo somete a consenso bajo los principios de conciliación y de equidad la satisfacción de los intereses fundamentales de la sociedad y en el que se coloca al ciudadano como objetivo central y fin último, de todo lo cual deriva criterios, principios y normas de carácter general y específica que plasma en los diferentes instrumentos normativos, institucionales, presupuestales y programáticos con que cuenta para su aplicación plena. Se destacan 4 elementos esenciales: i) **proceso**, no se trata de un acto o acción sino de algo que se configura en etapas y es complejo; ii) **someter a consenso la satisfacción de los intereses de la sociedad**, no los intereses particulares o grupales o sectoriales; iii) **colocar al ciudadano como objetivo central**, es el ser humano el que importa, no son válidos objetivos políticos o económicos, y iv) **plasmar en instrumentos**, que pueden ser empleados por las diferentes instancias de gobierno o poderes políticos o que hayan sido declaradas autónomas por el sistema político.

En consecuencia, toda política pública debe tener al menos cinco componentes esenciales:

a. ser de estado, no de gobierno, es decir, contar con la participación de la ciudadanía, el principal elemento integrante de un estado (junto con el territorio y las instituciones). Esta es la esencia de la gobernanza, conforme al criterio de la UNESCO.
b. ser de largo plazo, no coyuntural;
c. responder a intereses fundamentales de la sociedad entera, no sólo de sectores sociales específicos;
d. partir de consensos sociales basados en equidad, no de intereses parciales o individuales, y mediante la conciliación de intereses, no la negociación de estos;
e. tener visión holística, lo que implica estar sustentada en análisis interdisciplinarios.

En consecuencia, en sentido estricto no debería hablarse de políticas públicas en plural. Sólo debe haber una política pública con visión holística que contemple todos los ángulos de las necesidades de los seres humanos y les brinde satisfacción. Una estructuración sectorial de la política le hace perder su sentido holístico. Por ello, para otorgar fuerza al argumento de la política pública como una unidad, no me referiré en esta colaboración a la política hídrica, que es como comúnmente se reconoce a la atención pública a la problemática del agua, denominación que desde luego es váli-

da con fines estrictamente analíticos. Esta circunstancia hace que las consideraciones que se hacen sobre la política pública no sean exclusivas para el tema hídrico. En todo caso, haré referencia a la problemática del agua cuando proceda. Y cabe también la aclaración que las consideraciones para la política pública a nivel federal son válidas para las entidades federativas y los organismos autónomos en los temas y asuntos que sean de su competencia, llevadas al nivel correspondiente por supuesto.

Si la política pública no contiene los cinco componentes enunciados, no podrá ser efectiva. De ahí el fracaso de muchas iniciativas gubernamentales. Para entender esto abundaré sobre cada uno de dichos elementos.

Política de estado:

- La UNESCO define a la gobernanza como la participación de la sociedad en la toma y definición en las decisiones de la política pública. La gobernanza debería tener enorme relevancia en las sociedades que buscan la democracia en su acepción más amplia y profunda. Los gobiernos de México y diversos sectores de la sociedad se jactan de haber desarrollado y desenvolverse en un sistema democrático que por mucho no lo es, entre otros aspectos por la poca consideración que prestan a la gobernanza.
- En México no es fácil concretar la participación ciudadana porque no hay mecanismos de representatividad adecuados, por lo que la ciudadanía prácticamente no interviene en la formulación de la política pública. En el caso del agua no es la excepción, los pocos mecanismos que existen de participación ciudadana son fragmentados, insuficientes e inoperantes y en muchos casos responden más a intereses partidistas, de grupo o individuales o incluso no se les hace caso.
- Una premisa de una política de estado democrática es el principio de la participación, es decir, una condición que debe darse forzosamente, que no es renunciable ni negociable ni mucho menos debe ser manipulable por parte de ninguna autoridad pública. En este contexto, la acción gubernamental adquiere una relevancia central puesto que su función es precisamente velar por los intereses de todos los miembros de la sociedad (sean grupos o no) logrando los equilibrios necesarios entre ellos independientemente del poder o fuerza que tengan social y políticamente, y de que estén o no representados. La autoridad concebida como el conciliador máximo de los intereses de la sociedad. Una autoridad corrompida, aliada con intereses, dependiente, pierde el respeto de la ciudadanía y por ende su razón de ser, por lo que independientemente de las sanciones que puedan establecer las normas, debe ser destituida.
- No se puede limitar el papel de la gobernanza y por ende el de los actores no gubernamentales a una acción de "influir en las políticas públicas". No se trata de contrapesos ni mucho menos de simple defensa de intereses. La esencia

de la gobernanza y de la participación de los actores no gubernamentales no es influir en las políticas públicas sino dar sentido a las decisiones con equidad, buscando los equilibrios, previniendo los conflictos y con ello dando un verdadero contenido de democracia a las oportunidades de desarrollo individual y colectivo a todos los miembros de la sociedad.

- La esencia de la gobernanza tampoco es el cabildeo que normalmente se practica como defensa de intereses particulares, sino el involucramiento de la sociedad para el fortalecimiento de los intereses sociales. La representatividad no debe verse solamente en términos de los diferentes 'grupos' que se puedan identificar dentro de la sociedad, independientemente de la capacidad de presión que puedan tener, sino en función de los diferentes 'intereses' de la sociedad, incluyendo por supuesto los de los grupos que no tienen esa capacidad de defensa de los suyos propios. En este contexto el cabildeo es antidemocrático y va contra los intereses de la sociedad por lo que debe de eliminarse como práctica de representación de la sociedad.
- La participación de la sociedad en la definición y ejecución de la política pública solamente será real, efectiva y positiva en la medida en que ésta cuente con una sólida preparación y con información oportuna y suficiente. En el caso del agua, la sociedad está mal informada y mal preparada y la información que proveen las autoridades es en muchos casos insuficiente, imprecisa, obsoleta y falsa en algunos temas.
- La sociedad a través de las instituciones de investigación debe generar y proporcionar el necesario conocimiento interdisciplinario como insumo para la formulación de la política pública. Pero para ello, las instituciones de investigación deben contar con información oportuna y suficiente que las autoridades tienen obligación de proveer. En el caso del agua, no existen mecanismos de vinculación expeditos entre investigadores y autoridades.
- Aunque puede ser aplicable a otros sectores distintos del agua, es indispensable incorporar dos criterios fundamentales en el proceso de formulación y aplicación de la política pública de Estado: la sustentabilidad y el ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es una necesidad imperiosa e impostergable para alcanzar la sustentabilidad y por tanto para la conservación del agua, como parte de ésta. Y el cambio climático, que en el análisis de los conflictos se consideró como 'controversia', es un factor que debe aplicar para todos los sectores.
- Finalmente, la seguridad jurídica se destaca como un requisito sine qua non del Estado de derecho que erradique la impunidad y con ello la corrupción, sin el cual ninguna política pública podrá tener efectividad. Es importante en las circunstancias actuales realizar un ordenamiento jurídico e institucional que de coherencia y operatividad a las normas e instituciones del Estado. El sector agua en nuestro país no está exento del desorden jurídico e institucional y de la enorme corrupción e impunidad que impera en el país.

Política de largo plazo:

- Los asuntos estructurales se atienden con visión de largo plazo. Las decisiones coyunturales no resuelven problemas estructurales. Situaciones coyunturales deben atenderse, pero se deben considerar sus repercusiones en el mediano y largo plazos. En el tema del agua no ha habido esta visión por parte de las autoridades.
- El análisis prospectivo es fundamental para la política de largo plazo, pero de nada sirve realizar ejercicios de prospectiva si no se incorporan en planes y programas que les den obligatoriedad. La Agenda 2030 que elaboró la CONAGUA en 2012 fue un buen ejercicio que no tuvo mayor trascendencia.
- Una política de largo plazo debe estar enmarcada en un plan o programa estratégico integral con visión a futuro y debe contar con: mecanismos de permanencia y de actualización o adecuación; mecanismos de rendición de cuentas y evaluación, y mecanismos de solución de controversias. En el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 se incorpora el tema del agua con diversos objetivos, estrategias y líneas de acción que en realidad sólo consisten en planteamientos de buenas intenciones sin un carácter vinculatorio ni mecanismos de seguimiento y evaluación.

Intereses fundamentales de la sociedad:

- Es indispensable colocar al ser humano en el centro de los objetivos de la visión de largo plazo y de los planes y programas integrales.
- Los intereses fundamentales de la sociedad, basados en los derechos humanos, son los que deben recibir atención prioritaria. Estos intereses los define la sociedad y no los grupos de poder. Este es un principio ineludible y una obligación para el hacedor de la política pública, es decir, lo debe tomar en cuenta independientemente de que la sociedad esté o no representada. La participación de la sociedad facilita la identificación de sus intereses, pero éstos deben ser atendidos como principio rector de la política, independientemente de que ésta esté o no presente de cualquier manera.
- La política pública debe considerar, atender y resolver los aspectos demográficos pues en buena medida estos podrán condicionar la capacidad de satisfacción de las necesidades de la población.

Conciliación de intereses:

- Principio fundamental que se explicó en la sección anterior de los conflictos sociales y es forzosamente aplicable en la formulación y ejecución de la política pública.
- Tal como se explicó en el análisis de los conflictos sociales, se reitera que los mecanismos de conciliación de intereses de la sociedad para fines de la política pública deben operarse con el criterio de equidad y no de negociación.

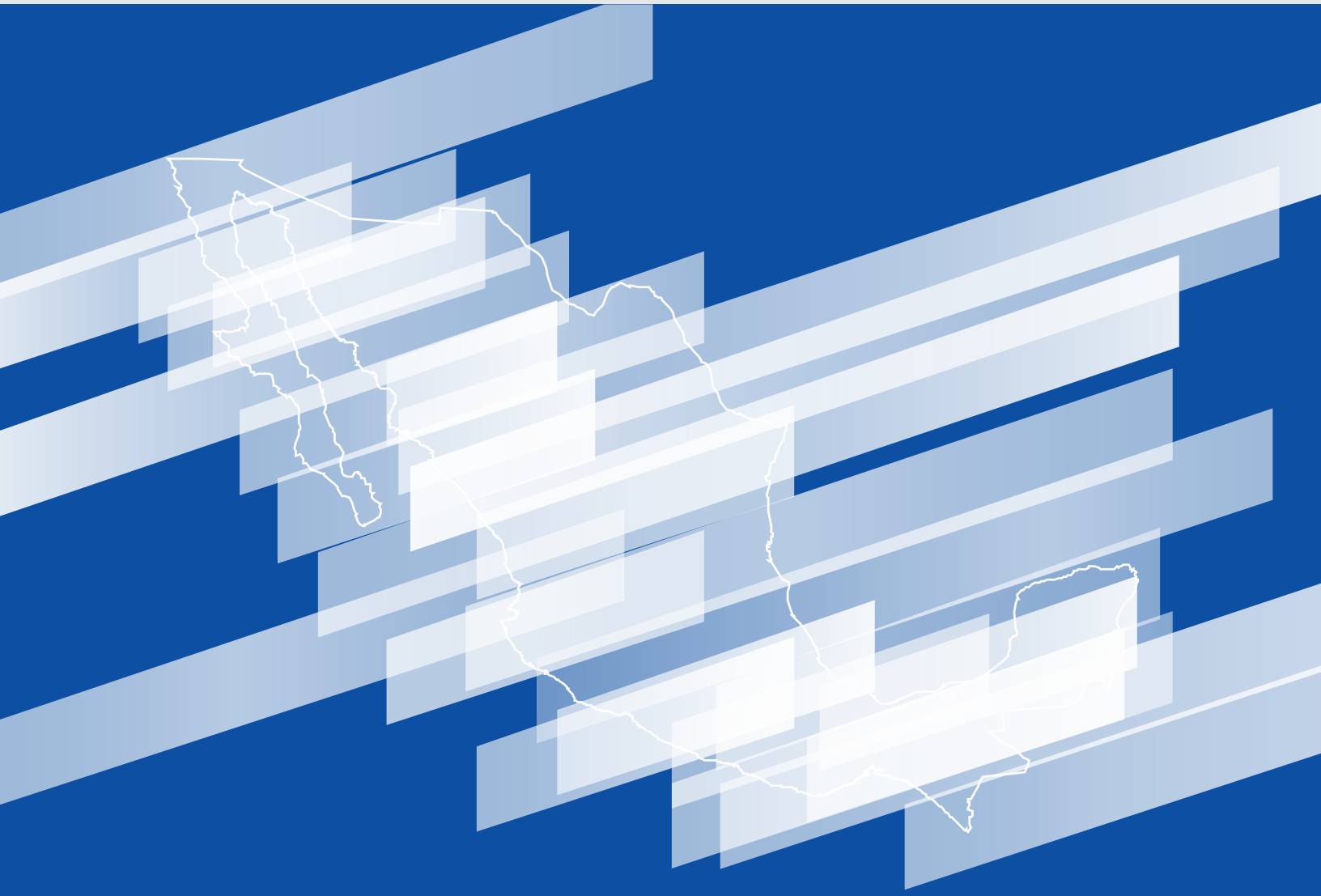
Visión holística:

- El agua es uno de los temas más complejos que puede haber: el agua es un recurso vital pues es rastro de vida en el Universo (se liga con la vida actuando como solvente, dispersante y lubricante) y determinante de la vida en la Tierra (es insumo y producto de las reacciones bioquímicas; interviene en los procesos individuales de los seres vivos y en los procesos del planeta, es decir, conduce los nutrientes a los seres vivos y elimina sus desechos; lleva oxígeno a seres acuáticos; ejerce un papel importante en la conformación de las proteínas, y tiene una participación significativa en el control global del clima); el agua no se agota pero está sujeta al llamado ciclo hidrológico que con facilidad e irresponsabilidad es quebrantado por la actividad humana; es un recurso estratégico y por lo mismo es instrumento de control y de poder; es un recurso que provee la naturaleza, lo que le da carácter de bien público desde el punto de vista económico; sin embargo, las limitaciones que le impone la naturaleza y el propio ser humano, hacen del agua un recurso finito y por tanto también puede tener el carácter de bien privado con valor económico; es un bien económico como factor de la producción en los sectores primarios, industriales y de servicios, y finalmente, el agua es un recurso fugaz, difícil de medir y conservar, lo que hace complicada su gestión.
- La visión parcializada del agua impide llegar a soluciones estructurales, de fondo y efectivas.
- La política pública constituye un tema de la complejidad en el sentido epistemológico que la define Edgar Morin, o, dicho en otras palabras, son un sistema complejo. Los sistemas complejos están constituidos por elementos heterogéneos, es decir, múltiples y desiguales, pero la complejidad no sólo se define por los elementos heterogéneos de que está compuesta sino por las interrelaciones entre estos elementos -que se conocen como la interdefinibilidad- que a su vez están organizados en una estructura que funciona como una totalidad, lo que implica que el sistema no se puede descomponer en sus partes y ser estudiado a través de éstas por separado. De aquí que la carencia de la visión interdisciplinaria induce necesariamente a la formulación de políticas incompletas y por ende fallidas.
- La visión integral de la solución y la estructuración de planes y programas también integrales debe cortar vertical y horizontalmente a los sectores y a las estructuras políticas, económicas y sociales.
- Para fines de una mejor comprensión es importante tener un contexto que ayude a ubicar todas las problemáticas específicas del agua, identificar sus vinculaciones recíprocas y dimensionar los efectos de las acciones que puedan tomarse.
- Asimismo, es indispensable contar con un análisis conceptual que permita a las diferentes disciplinas involucradas hablar con un mismo lenguaje y por tanto poder trabajar conjuntamente en el análisis interdisciplinario.

Como podemos observar del breve análisis de la naturaleza de la política pública, hay una vinculación muy estrecha entre la forma de atender o prevenir los conflictos sociales y la política pública que se aplique para lograrlo. Las normas de convivencia que definen los conflictos sociales son en esencia la política pública. Por consiguiente, si la política pública no se cumple, o es inadecuada (conflictiva per se) o simplemente no existe, se desatará el conflicto.

Si revisamos y confrontamos los conflictos sociales por agua en México con el concepto de política pública presentado es evidente que el agua en nuestro país carece absolutamente de una política pública para alcanzar su adecuada gestión, lo cual explica la falta de solución completa de la grave problemática que vivimos desde tiempo atrás.

Si la autoridad no resuelve las controversias, si no aplica criterios de equidad, si no incorpora a la sociedad en el análisis y formulación de soluciones para la problemática, si no sabe administrar correctamente, si desconoce los volúmenes reales de agua disponible, si no establece reglas claras y efectivas, si no es capaz de controlar la contaminación y la sobreexplotación de agua, si no realiza balances hídricos confiables y frecuentes, si no desarrolla estudios hidrogeológicos, si no se basa en estrategias económicas con carácter sustentable, y si además incurre en actos de corrupción, estamos condenados a no resolver los conflictos por agua. Y no lograr esto es agravar los problemas con consecuencias desconocidas, aunque imaginables.



CONACYT

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro Tepoztlán

FORO CONSULTIVO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO, AC

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.