

ESCENARIO ACTUAL DE LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA EN MÉXICO RESPECTO A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Área de investigación: Entorno de las Organizaciones

Jorge Alejandro Silva Rodríguez de San Miguel

Escuela Superior de Comercio y Administración Unidad Santo Tomás

Instituto Politécnico Nacional

México

j.a.silva@outlook.com

XX
CONGRESO
INTERNACIONAL
DE
CONTADURÍA
ADMINISTRACIÓN
E
INFORMÁTICA





ESCENARIO ACTUAL DE LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA EN MÉXICO RESPECTO A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Resumen

En Latinoamérica y el Caribe, existen alrededor de 80,000 Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento, evidenciando que la gestión comunitaria es una alternativa para suministrar los servicios de agua y saneamiento principalmente en zonas rurales. En México, esta forma de gestión es latente pero no ha sido objeto de un reconocimiento consolidado. La investigación descriptiva analiza varios modelos de gestión comunitaria aplicados en países de LAC según las categorías descritas en el Modelo Consensuado de Servicios de Suministro, para interpretar su estructura según las particularidades de los diversos niveles de Gobierno (local, regional y nacional) y describir el escenario actual y proponer mejoras en un Estado Federal como es México.

Palabras clave: Gestión comunitaria del agua en Latinoamérica, gestión comunitaria del agua en México, modelos de gestión comunitaria del agua.





Introducción

La gestión comunitaria del agua surge por dificultades del gobierno de un país para abastecer de agua a sus habitantes, principalmente de zonas rurales de países en vías de desarrollo, debido a su marginación o condiciones de asentamiento de difícil acceso (OECD, 2013). En Latinoamérica y el Caribe (LAC), se estima que existen 80,000 Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (OCSAS) proporcionando sus servicios a más de 40, 000,000 de personas (Fundación AVINA, 2011).

Respecto a México, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012) establece como responsabilidad del Estado la garantía de acceso a los servicios de agua y saneamiento para toda la población. Sin embargo, esto no se cumple cabalmente a pesar de que existen estrategias de apoyo al abastecimiento rural (Comisión Nacional del Agua, 2014; Comisión Nacional del Agua, 2013).

El objetivo principal de esta investigación es describir el escenario actual de gestión comunitaria del agua en México para determinar los retos y oportunidades que existen y realizar propuestas de mejora considerando la forma y orden de gobierno de este país. Para ello, se analizan iniciativas de apoyo a la gestión comunitaria del agua en LAC surgidas de arreglos institucionales locales, regionales o nacionales que se han consolidado como modelos y que, en algunos casos, han llegado a conformar alianzas con el sector público y el sector privado. En particular, las categorías de análisis empleadas fueron las diferencias de orden institucional y normativo, las funciones de las instituciones públicas con injerencia en la gestión de los servicios públicos y las estrategias de apoyo desplegadas en cada país (Bernal, Rivas, & Peña, 2014).

La Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento

La gestión comunitaria de los recursos naturales es el principal objeto de estudio bajo la teoría de los recursos de uso común (Ostrom, 1990; Hess, 2008) y se justifica por la necesidad de manejar bienes comunes de una población sujetos a una acción colectiva (Ostrom, 1990; Ray, 2014). Para esto, se han desarrollado categorías de análisis a partir del análisis de la evidencia empírica (Ostrom, 2009; Poteete, Janssen, & Ostrom, 2010; Bernal et al., 2014), siendo un fenómeno descrito por autores como Shaw y Thaitakoo (2010), Aguilar (2011) y la OECD (2013), entre otros. La implementación de este tipo de gestión cuenta con amplia evidencia empírica a nivel global (Binswanger-Mkhize, de Regt, & Spector, 2010; Rosensweig & Kopitopoulos, 2010; Lockwood & Smits, 2011).

Según la investigaciones de los autores precedentes, es posible señalar que la gestión comunitaria del agua existe tanto en zonas urbanas como en rurales y se produce en todos los grupos sociales, pero es más frecuente entre la





población vulnerable. Las comunidades se reúnen por iniciativa propia a partir de alianzas locales o por incentivos creados por los programas de acceso al agua y al saneamiento con el fin de mejorar sus condiciones de acceso al agua.

De la suma de estas comunidades, están surgiendo asociaciones de segundo nivel, de carácter regional y nacional, que pretenden el reconocimiento y la incidencia política para incrementar el apoyo a la gestión comunitaria del agua. Por ejemplo, AQUACOL en Colombia, FEDECAAS y FENCOPAS en Bolivia, AHJASA en Honduras, entre otras. Por otra parte, la gestión comunitaria ha sido reconocida por organizaciones multilaterales, no gubernamentales y agencias de cooperación como el CONSORCIO CAMARÉN en Ecuador y la iniciativa AGUATUYA en Bolivia (Fundación AVINA, 2012).



Modelo Consensuado de Servicios de Suministro de Lockwood y Smits

El modelo de Lockwood y Smits (2011) se enfoca en el suministro del servicio considerando la infraestructura y los sistemas o medios para proporcionarlo. Se compararon casos de gestión comunitaria del agua en 13 países con sistemas de gobierno y niveles económicos diversos como Honduras, Sudáfrica, India, Estados Unidos, entre otros. Los resultados muestran categorías generales en un número de niveles institucionales para mejorar la determinación de responsabilidades dentro de la gestión, donde las funciones pueden o no estar vinculadas a uno o varios niveles institucionales en función del grado de descentralización y la jerarquía administrativa específica de un país. Es un modelo hipotético y requiere ser profundizado pero es de utilidad como referente teórico para ilustrar cómo en los diferentes casos analizados deben interpretarse a la luz de su estructura en diversos niveles de Gobierno (local, regional y nacional).



Modelos aplicados de gestión comunitaria del agua en LAC

Modelo de Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento Institucional de Bolivia (DESCOM-FI)

Bolivia es un Estado unitario descentralizado y su constitución reconoce el derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. Además, la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado establece la institucionalidad sectorial a cargo de los gobiernos municipales de forma directa o a través de una Entidad Prestadora, donde se presta asistencia técnica y fortalecimiento institucional con varios programas y proyectos (Rojas, 2014).

El modelo DESCOM-FI (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, 2009) se funda en el ciclo de vida de un proyecto incorporando los requerimientos propios de los procedimientos para la inversión de recursos públicos en Bolivia y el enfoque en las etapas de financiamiento. Asimismo,





considera categorías de fortalecimiento institucional, asistencia técnica y mecanismos de participación para que exista una buena coordinación entre las comunidades, los municipios y el Estado. Desafortunadamente, no hay suficiente evidencia empírica sobre los resultados obtenidos del modelo (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, 2009).

Modelo del Sistema Integrado de Suministro de Agua y Saneamiento brasileño (SISAR)

Brasil es un Estado federal con autonomía regulatoria en los Estados. Con la promulgación de la Ley 11.445/2007, se produjo la institucionalización del marco legal sectorial a nivel federal. A nivel estatal, la Ley de Saneamiento determina la obligación de los municipios para realizar esta gestión y en las comunidades indígenas la responsabilidad recae en el Ministerio de Salud (Rojas, 2014).

El modelo permite apoyo técnico, administrativo y social, conformado a partir de las juntas de agua que aceptan hacer parte de esta estrategia. Las categorías del modelo son las siguientes: a) el trabajo social con grupos de usuarios locales; b) la definición y el fortalecimiento de la estructura institucional; c) la aplicación de medidas técnicas normas, y d) la garantía de la sostenibilidad financiera (Meleg, 2011). Los resultados obtenidos son el acceso de suministro de agua de calidad confiable en más del 13% de la población rural del Estado de Ceará (Meleg, 2011). Una ventaja del modelo es que se cuenta con el apoyo del Estado en Ceará el cual se coordina eficientemente con las comunidades e instituciones externas. Desgraciadamente, aún no se tiene evidencia de su implementación en todo el país.

Modelo colombiano AQUACOL

Colombia es un Estado unitario descentralizado que aún no ha elevado el derecho humano al agua al rezago constitucional. Sin embargo, el acceso al agua es protegido por conexidad a los derechos a la vida y a la salud, y las comunidades organizadas están facultadas para prestar servicios públicos en virtud del artículo 365 constitucional. La Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994) define como operadores a empresas que pueden ser públicas, mixtas o privadas, así como a las organizaciones autorizadas que pueden ser comunidades. Existe un ente regulador especializado para agua y saneamiento, conocido como Comisión de Regulación de Agua (CRA). La Superintendencia de Servicios Domiciliarios ejerce vigilancia y control sobre todos los operadores, y administra el sistema único de información (SUI) (Rojas, 2014).

AQUACOL es una asociación que reúne a 33 organizaciones comunitarias de los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, ubicados al sur del país, modelo que ha sido ampliamente documentado en la literatura científica por sus aportes a las estrategias de apoyo (Chaves & García, 2009; Rojas, Tamayo,



& García, 2011; Smits et al, 2012). En AQUACOL, las organizaciones de base comunitaria suman esfuerzos y recursos para proveerse a sí mismas la asistencia técnica y el fortalecimiento comunitario. No obstante, su presencia es hasta ahora regional y enfrenta dificultades financieras y operativas.

Modelo ecuatoriano ROSCGAE

Ecuador es un Estado unitario y descentralizado. El derecho humano al agua y al saneamiento hace parte del ordenamiento constitucional, y en el año 2014 fue promulgada la ley especial de agua y saneamiento que reconoce específicamente a las organizaciones comunitarias como operadoras de estos servicios, y fomenta las alianzas con el sector público como estrategia de gestión, promoviendo la participación de representantes de los municipios en las juntas de agua. En Ecuador existe el nivel institucional de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, delegados de los municipios para el manejo de los asuntos rurales (Rojas, 2014).

La gestión comunitaria se ha fortalecido mediante asociaciones de segundo nivel que han sido apoyadas por organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, no existe aún un modelo unificado de gestión comunitaria del agua, pero se destacan experiencias regionales exitosas como la de CENAGRAP, que es una iniciativa de gestión regional del agua localizada en la provincia de Azuay, Municipio de Cañar, en la que las comunidades actúan conjuntamente para la asistencia técnica y el fortalecimiento institucional (PROTOS-CEDIR, 2011).

Modelo hondureño AGUASAN

Honduras es un Estado Unitario descentralizado que ha declarado el derecho humano al agua como constitucional. En la Ley General de Aguas, se establecen regulaciones para esta gestión por parte del Estado y la Ley de Municipalidades delega a las alcaldías esta gestión con acciones que conjuntan entre el Municipio, el Prestador y los apoyos a la asistencia técnica (Rojas, 2014).

El modelo AGUASAN es una iniciativa de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE) implementada desde 2003 con diferentes estadios de evolución, iniciando con alianzas en el nivel municipal. En el año 2013, el Modelo AGUASAN se consolidó a través de la alianza con la ERSAPS, patrocinando construcción de infraestructura con una estrategia de apoyo a la gestión comunitaria que ha tenido especial impacto regional en la región de Intibuca y el Progreso, al sur del país. Las categorías del modelo involucran el fortalecimiento institucional, la participación comunitaria, la asistencia técnica y la consideración de aspectos ambientales. Las categorías permiten al beneficiario ser propietario de su sistema y participar en la toma de decisiones (Cooperación Suiza en América Central, 2014). Sin embargo,



al ser un modelo de apoyo externo las instituciones y comunidades de un país se deben coordinar con esta organización considerando capacidades limitadas.

Modelo paraguayo ÑAMOMBARETE Y ME'ÊHÀRAPE

Paraguay es un Estado Unitario centralizado que ejerce la titularidad de los servicios de agua y saneamiento coordinando la actividad entre las agencias gubernamentales. Aproximadamente, 2,500 Juntas de Saneamiento cuentan con sus respectivos reglamentos y brindan servicios en zonas rurales y en algunas pequeñas ciudades. La reglamentación de la Ley 1614 le otorga la posibilidad de llevar a cabo las acciones de supervisión y control con base en un programa anual de supervisión de Juntas de Saneamiento. Se tienen programas como el de Agua Potable y Saneamiento Básico para Comunidades Rurales e Indígenas, que forma parte de la estrategia del gobierno paraguayo y ha beneficiado a 57,693 habitantes (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014). El Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) brinda apoyo a más de 2,000 juntas constituidas como organizaciones comunitarias con personalidad jurídica y sin fines de lucro. Destacan las siguientes categorías que son el resultado del modelo para la organización de un organismo comunitario: institucionales y legales, administrativas, comerciales, financieras, técnicas y operativas (Carrasco, 2011).

Una de las fortalezas de este modelo es su documentación respecto a su gestión empresarial: de procedimientos, de municipios y gobernaciones, entre otros. Aunque se necesita mayor evidencia empírica sobre los resultados obtenidos (Carrasco, 2011).

Modelo peruano SABA (1998-2014)

Perú es un Estado unitario descentralizado que aún no ha integrado el derecho al agua y al saneamiento en el orden constitucional y no cuenta con una ley general de aguas, pero existe un proyecto en construcción. El Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua y Alcantarillado (SENAPA) y la Ley General de Servicios de Saneamiento en la década de los ochenta, establecieron el marco institucional y la responsabilidad de las municipalidades provinciales en la prestación de los servicios (Rojas, 2014).

El modelo SABA se empezó a implementar desde 1999 con la colaboración de la COSUDE y los gobiernos regionales y municipales de las regiones de Cajamarca, Cusco y Puno, mediante la ejecución de una estrategia de intervención integral liderada por la COSUDE en Perú. El modelo cuenta con varios ejes de acción: participación ciudadana, infraestructura, educación sanitaria, administración, operación y mantenimiento y soporte institucional del gobierno local y regional (CARE, COSUDE, & Gobierno de Cajamarca, 2011). La documentación del impacto nacional del modelo se encuentra en construcción.





La gestión comunitaria del agua en México

México es un Estado federal y el principal organismo para la gestión del agua a nivel nacional es la Comisión Nacional del Agua (Conagua), la cual se divide en oficinas centrales, organismos de cuenca y direcciones locales. Además, coordina las inversiones en sistemas de pequeña escala con los municipios, quienes de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012) están a cargo de proporcionar los servicios de agua y saneamiento en los Estados del país. No obstante, al ser un país de estructura federal en el acceso al agua y al saneamiento en áreas rurales, es esencial la coordinación entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal (Diz, Lois, Novo, & 2012). Sin embargo, la gestión comunitaria no está contemplada de forma clara en el ordenamiento constitucional pero existen programas para apoyar el incremento de la cobertura de los servicios hídricos en localidades rurales menores a 2,500 habitantes que son formulados por el gobierno federal coordinadamente con la Conagua y el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (IMTA) (Comisión Nacional del Agua, 2014) o el Programa de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales (PROSSAPYS) para la construcción de infraestructura coordinado por la Conagua y ejecutado con recursos nacionales.



Cabe recalcar que corresponde a los Estados la promulgación de leyes estatales, y en muchos Estados el desarrollo normativo en esta materia es nulo o muy escaso. Es por ello que el mismo programa PROSSAPYS evidencia estos vacíos normativos. Desde su primera fase, en 2008, ha modificado su estructura en cuatro oportunidades, exigiendo en sus inicios la estructuración de co-administraciones donde las organizaciones comunitarias debían incluir representación del gobierno municipal. En la última versión se ha admitido a la organización comunitaria como organismo de gestión autónomo (Comisión Nacional del Agua, 2014). Los resultados del programa son el aumento en la cobertura de agua potable y saneamiento desde 15, 300,000 habitantes en 1996 hasta 19, 600,000 habitantes en el 2010 (OECD, 2013), y contempla en la actualidad un componente de obras con inclusión tentativamente de 1,860 proyectos de agua potable y 600 de saneamiento (Bocco, 2013). Sin embargo, el apoyo para esta gestión es variable y de acuerdo a las necesidades de cada municipio de los Estados (Comisión Nacional del Agua, 2013).



Las áreas rurales en México son de especial interés ya que la cobertura de agua es inferior que en las áreas urbanas: 95.5% de cobertura en zonas urbanas contra 80.3% en zonas rurales en el año 2012 (Comisión Nacional del Agua, 2013). El tratamiento de la gestión comunitaria a nivel regional y local es diverso y existen numerosos esfuerzos, muchos de ellos no documentados aún para el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (OECD, 2013).

Existen diversos casos documentados donde se presenta la gestión comunitaria del agua en México. Por ejemplo, en los Estados del Sur de México se ha formulado un proyecto de fortalecimiento de capacidades a





través de consultorías para las comunidades rurales, empleando la estrategia SARAR (2012) con resultados favorables pero con limitaciones impuestas porque el gobierno asume casi en su totalidad la gestión del recurso.

En Michoacán la gestión comunitaria del agua es central en la conservación del recurso y en la promoción de actividades de Comités independientes que promueven una relación más estrecha con el ecosistema (Sandoval-Moreno & Günther, 2013). No obstante, el modelo comunitario, por ejemplo en localidades de la Ciénega de Chapala resulta ser más eficiente que el gubernamental (Sandoval-Moreno, 2011).



En la Sierra de Santa Marta de Veracruz se observa que diferentes comunidades campesinas han logrado subsistir, de forma independiente, evitando, en gran medida, tener que recurrir a la emigración (Moreno, 2013).

En la región de los volcanes en el Estado de México existen controversias entre el municipio y las comunidades sobre quién debe administrar sus recursos. La conformación corresponde a un vacío jurídico que de legalidad a las organizaciones comunitarias que realizan una administración y operación eficiente en el manejo de sus recursos (López, Martínez, & Palerm, 2013).



Otro caso a destacar es el de San Felipe del Progreso, en el norte del Estado de México, que cuenta con 3 fuentes de abastecimiento y en las comunidades operan 51 pozos mediante Comités Comunitarios independientes a los que se les proporciona asesoramiento y apoyo para el funcionamiento de sus Sistemas de Agua Potable a través de títulos de concesión y reestructuración de infraestructura hidráulica (Honorable Ayuntamiento de San Felipe del Progreso, 2013).

Se han creado juntas rurales en Chihuahua, comités rurales de agua en Guanajuato y San Luis Potosí, unidades de gestión para el desarrollo sostenible del agua en Tabasco y programas de organizaciones comunitarias en Guanajuato y Tabasco (OECD, 2013).

En Chiapas se han creado más de 800 organizaciones comunitarias y en más de 100 de sus municipios se ha establecido un fondo comunitario para administrar las aportaciones financieras (OECD, 2013). Además, las comunidades se incluyeron en la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas (2000) pero están sujetas a la gestión municipal para recibir apoyo.

En el municipio de Cardonal, Hidalgo, se hizo una comparación con el sistema comunitario y el público del ayuntamiento, y se concluyó que convenía más el primer sistema porque cubría todos sus costos y operaba de forma rápida por no estar sujeto a organizaciones burocráticas que retrasan la toma de decisiones (Galindo & Palerm, 2012)





En la antología de Palerm y Martínez (2013) se encuentran otros casos documentados de gestión comunitaria del agua como en el Estado de México, Oaxaca y Morelos, entre otros, y se puede evidenciar que es más eficiente la gestión cuando no existe de por medio una intervención del gobierno de forma casi completa.

A partir del análisis del marco regulatorio y normativo relativo a la prestación de los servicios de agua y saneamiento en LAC, una de las grandes limitaciones en el desarrollo de nuevas estrategias de financiamiento o en la instrumentación de esquemas de participación privada se asocia a factores de orden jurídico e institucional (López, 2003).



Método de investigación

Esta investigación documental y exploratoria (Hernández, Fernández-Collado, & Baptista, 2014), realizó una revisión crítica sobre la gestión comunitaria del agua en LAC con el fin de definir el escenario actual de México y realizar propuestas de mejora como contribución al cumplimiento de un mandato constitucional y legal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012) y la Ley de Aguas Nacionales (2014).



Retomando el análisis de Bernal et al. (2014), se realizó una revisión de las metodologías y modelos teóricos sobre gestión comunitaria que contribuyen a la descripción y caracterización de este fenómeno, según publicaciones de autores ampliamente citados por la comunidad científica (Ostrom, 1990; Poteete, Janssen, & Ostrom, 2010; Binswanger-Mkhize, De Regt, & Spector, 2010; Lockwood & Smits, 2011; Ray, 2014). Para este artículo, las categorías de análisis empleadas fueron tomadas de Lockwood y Smits (2011) por su aporte en la comparación del marco institucional y jurídico en los diferentes países de LAC y su incidencia en los modelos aplicados.

Análisis y resultados

Retomando el modelo de Smits y Lockwood (2011), en la tabla 1 se muestra un análisis de los modelos de gestión comunitaria del agua analizados en la presente investigación que involucran a los diferentes niveles de gobierno en relaciones de coordinación y cooperación.





Tabla 1. Análisis de modelos de gestión comunitaria del agua de América Latina y el Caribe

Modelo	Fuente	Contexto normativo e institucional	Estrategia
DESCOM-FI (Bolivia)	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (2009)	Derecho al agua en la constitución, Ley especial. Modelo de gestión regulado. Estado Unitario descentralizado	Co-gestión. Ejecución en organizaciones de segundo nivel
SISAR (Brasil)	Meleg (2011)	Derecho al agua no constitucional. Estado Federal con autonomía normativa	Co-gestión, manejo conjunto de la administración y sostenibilidad financiera
AQUACOL (Colombia)	Smits et al. (2012)	Derecho al agua no constitucional. No hay ley especial. Programa Nacional de Agua Rural y Política Pública CONPES 3810 de 2014. Estado Unitario descentralizado	Fortalecimiento comunitario, asistencia técnica y seguimiento. Apoyo de organizaciones internacionales
SARAR (México)	SARAR (2012)	Derecho al agua constitucional. No hay ley especial. Programa Nacional (PROSSAPYS). Estado Federal con autonomía normativa	Fortalecimiento de capacidades
ROSCGAE – CENAGRAP (Ecuador)	Foro Nacional de Recursos Hídricos (2013)	Derecho al agua en la constitución, Ley especial. No hay modelo de gestión regulado. Estado Unitario descentralizado.	Co-gestión. Alianzas Público-Comunitarias. Ejecución en organizaciones de segundo nivel
AGUASAN (Honduras)	COSUDE (2014)	Derecho al agua garantizado por los municipios	Co-gestión coordinada con el ente regulador. Acompañamiento de ONG
ÑAMOMBARET E Y ME'ÊHÀRAPE (Paraguay)	Rojas (2014)	Derecho al agua aún no está en la constitución. Si hay ley especial. Estado Unitario Centralizado	Fortalecimiento comunitario, asistencia técnica y seguimiento. Normas técnicas
SABA (Perú)	SABA (2014)	Derecho al agua aún no está en la constitución. No hay ley especial. Programa Nacional (PRONASAR). Estado Unitario descentralizado	Co-gestión. Ejecución en regiones y municipios. Alianzas público-privadas Acompañamiento de ONG para la sostenibilidad operacional y financiera

Fuente: elaboración propia con base en los autores citados en la tabla.





Como resultado del análisis anterior, se ha diseñado el siguiente cuadrante que evalúa la sostenibilidad operativa y financiero del modelo y la fortaleza comunitaria de los países estudiados (ver figura 1).

Figura 1. Análisis de cuadrante de la gestión comunitaria del agua
Fuente: elaboración propia.



De los casos estudiados, se derivan las siguientes observaciones: en aquellos Estados en los que se ha alcanzado la consagración del derecho humano al agua dentro del ordenamiento constitucional, hay una mayor preocupación institucional y jurídica por desplegar estrategias de apoyo a la gestión comunitaria desde el Estado. Sin embargo, es la legislación especial la que confiere derechos, responsabilidades, funciones a las organizaciones comunitarias y la que abre paso al reconocimiento y fortalecimiento de la gestión comunitaria, pues facilita la acción regional y local. Con todo esto, las experiencias analizadas derivan su éxito en gran medida del compromiso de los gobiernos regionales y municipales, quienes con voluntad política facilitan el despliegue de las estrategias y apoyan financieramente las iniciativas; a pesar de que no exista norma constitucional o regulación específica a nivel nacional sobre esto. En los casos de Bolivia, Ecuador y Paraguay, se evidencia el gran avance de la gestión comunitaria como estrategia nacional para el acceso al agua, a partir de la disposición constitucional y las normas especiales; mientras que en Honduras, Colombia y Perú, las iniciativas analizadas se han desarrollado a instancias de las agencias internacionales de cooperación y las organizaciones no gubernamentales que articulan la acción institucional y comunitaria en localidades específicas, en ausencia de una regulación concreta y un sustento presupuestal consolidado.

El caso Mexicano es particular, existe una norma constitucional para el acceso al agua y al saneamiento como derecho humano en la reciente reforma en el año 2012 del artículo 4º constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012) pero no hay claridad sobre el reconocimiento de la gestión comunitaria como alternativa para el desarrollo local en esto. Ello contrasta con lo que sucede en la práctica, puesto que las acciones del IMTA





para pequeñas comunidades y el programa PROSSAPYS justamente se enfocan en estas organizaciones como objetivo de política pública. Así, la frontera normativa se halla en la ausencia de una norma de orden nacional que regule la materia, y en su correspondiente desarrollo en cada uno de los Estados; normas que son necesarias para garantizar el flujo de recursos y las responsabilidades institucionales para la continuidad de esfuerzos.

El hecho de que México sea un Estado federal con autonomía regulatoria no es óbice para la implementación de estrategias de apoyo a la gestión comunitaria. Los casos locales analizados, en los Estados de México, Hidalgo, Chihuahua y Chiapas, entre otros, reiteran la hipótesis de la eficiencia de estas iniciativas cuando cuentan con el apoyo del gobierno local. Situación que se corrobora con el modelo SISAR de Brasil y el caso CENAGRAP de Bolivia, que con independencia del tipo de Estado han logrado ser exitosos en la escala regional.



Si bien las alianzas con el sector público podrían tenerse como la evolución de un enfoque que permite la gestión de los bienes comunes la cual es liderada por las comunidades pero con intervención pública; las alianzas con el sector privado y las alianzas mixtas son también alternativas para la consecución de objetivos comunes. Lo que no se debe perder de vista en este tipo de arreglos institucionales es la influencia que tanto el sector público como el sector privado puede adquirir sobre la comunidad. Para ello, es necesario que estas estrategias estén acompañadas del empoderamiento necesario para la negociación entre iguales.



Puede visualizarse que en un mismo país pueden coexistir varios modelos de gestión con influencia regional o local, como sucede en el caso de Honduras, o un modelo que se replica en países diferentes, se tiene el caso de las experiencias de la COSUDE en Honduras y Perú. Esta evidencia sustenta las similitudes y diferencias de la gestión comunitaria como fenómeno con presencia global pero que se arraiga en lo local y por lo tanto en los beneficios de contar con marcos jurídicos flexibles y autonomía administrativa.

A nivel nacional, en México se recomienda que se reformen marcos institucionales y legales para que las organizaciones comunitarias tengan personalidad jurídica y sean reconocidas como organizaciones que no son públicas o privadas. De igual forma, la Conagua se debe coordinar conjuntamente con las organizaciones comunitarias dejándoles libertad de formar alianzas públicas o privadas.

Es menester que existan programas de apoyo para estas comunidades por parte de los municipios de los Estados, entidades más próximas a las zonas rurales, que de acuerdo con el artículo 115 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012), son los encargados de proporcionar el servicio público de agua. Otro punto a tomar en cuenta es la reforma al artículo 15 de la Ley de Aguas Nacionales (2014) para que en la planificación hídrica





se considere a las comunidades en la gestión del agua a través de programas supervisados.

A nivel estatal, en los marcos institucionales y legales se tienen que definir las responsabilidades municipales y acciones de apoyo y supervisión para la gestión comunitaria, respetando en todo momento la normatividad nacional y la coordinación institucional con los diferentes niveles de gobierno.

A nivel comunitario, es imperioso considerar la gestión del proyecto para la organización de un organismo comunitario, ya sea con apoyo público o privado. Se requiere fortalecer institucionalmente para la operación legal del Organismo y el desarrollo de capital humano.

Una vez que se tenga la incorporación municipal mediante reformas al artículo 115 constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2012), las organizaciones comunitarias deben tener autonomía para gestionar el agua en sus territorios de forma coordinada con los tres niveles gubernamentales, para que no tengan restricciones al recibir ayuda del Estado, como ocurre en la actualidad.

Conclusiones

Los países de Centroamérica y Suramérica demuestran mayor experiencia que México en la gestión comunitaria del agua por la presencia de modelos formulados para resolver sus problemas derivados de ello. Se puede afirmar que el éxito de un modelo para la gestión comunitaria del agua depende de su incidencia en distintos ámbitos de decisión, ya sea en políticas públicas, normatividad, fortalecimiento institucional, asistencia técnica, financiamiento, vigilancia, entre otros. De igual forma, influye el trabajo coordinado con el gobierno, organizaciones de apoyo externo y comunidades.

México es un Estado Federal y no un Estado unitario, donde existen altos niveles de centralización, como en la mayoría de los países latinoamericanos analizados. El único caso comparable con el país en términos de su organización política es Brasil porque también es un Estado federal. Asimismo, el marco legal de los países analizados indica que es importante que las organizaciones comunitarias conserven autonomía para la toma de decisiones en sus sistemas de gestión.

Las recomendaciones para fomentar la inclusión social y el desarrollo local para que exista una prestación sostenible de servicios de agua y saneamiento en México incluyen la coordinación de sus 3 niveles de gobierno: federal, estatal y local. Asimismo, se incluyen reformas al marco legal para que este tipo de gestión se regule en el país, pero dejando a las organizaciones comunitarias autonomía para la toma de decisiones.





Finalmente, se sugiere una mayor investigación sobre la gestión comunitaria del agua en México debido a la escasa literatura sobre el tema para analizar este tema como experiencias de gestión desde la perspectiva de la Administración Pública.

Referencias

Aguilar, E. (2011). Gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento: su posible aplicación en México. Ciudad de México: Naciones Unidas.

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Documento de enfoque: la sostenibilidad en las intervenciones de agua potable y saneamiento en áreas rurales: Programa de agua potable y saneamiento de pequeñas comunidades. Recuperado de <http://publications.iadb.org/>

Bitstream/handle/11319/6346/Propuesta_de_Estudio__La_Sostenibilidad_en_las_

Intervenciones_de_Agua_Potable_y_Saneamiento_en_%C3%81reas.pdf;jsessionid=

E66107CF91D138831BF02091E121760E?sequence=2

Bernal, A, Rivas, L, & Peña, P. (2014). Propuesta de un modelo de cogestión para los Pequeños

Abastos Comunitarios de Agua en Colombia. Perfiles Latinoamericanos, 43, 159-184.

Recuperado de http://www.flasco.edu.mx/sites/default/files/articulo_5.pdf

Binswanger-Mkhize, H. P., De Regt, J. P., & Spector, S. (2010). Local and Community Driven

Development: Moving to Scale in Theory and Practice. Washington: World Bank

Publications.

Bocco, M. J. (2013). Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento en

comunidades rurales de México – cuarta etapa (PROSSAPYS IV): Análisis Socioeconómico.

Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38215717>

CARE, COSUDE, & Gobierno de Cajamarca (2011). Documento de Balance de la Intervención

del Proyecto PROPILAS 1999-2011. Recuperado de <http://water.care2share.wikispaces.net/file/view/Balance+Propilas+1999-2011.pdf>

Carrasco, W. (2011). Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y





- saneamiento en áreas rurales. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/43003/Lcw388e.pdf>
- Chaves, P., & García, M. (2009). Knowledge management at the community level in Colombia. En Blokland, M. W., Alaerts, G. J., Kaspersma, J. M., & Hare, M. (Eds.), Capacity Development for Improved Water Management (pp. 19-41). London: Taylor & Francis Group.
- Comisión Nacional del Agua (2013). Verificación de la sostenibilidad de los servicios proporcionados dentro del marco del programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales (Prossapys), durante el periodo 2008-2011. Recuperado de <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/4%20SGAPDyS%20Prossapys%202013%202.pdf>
- Comisión Nacional del Agua (2014). Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales IV (PROSSAPYS IV): Manual de Operación y Procedimientos. Recuperado de http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/MOP_PROSSAPYS_2014.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cooperación Suiza en América Central (2014). Programas AGUASAN. Recuperado de <http://www.aguasan.org/contenido.php?lvl2=6&nivsel=1>
- Diz, I., Lois, M., & Novo, A. (2012). Ciencia Política Contemporánea. Barcelona: UOC.
- Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (2009). Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento Institucional. Recuperado de <http://freddyaliendre.files.wordpress.com/2012/03/1-desarrollo-comunitario-docs-hugo-vargas.pdf>
- Foro Nacional de Recursos Hídricos (2013). La gestión comunitaria de agua para consumo humano y el saneamiento en el Ecuador: diagnóstico y propuestas. Recuperado de <http://www.avina.net/esp/wp-content/uploads/2013/10/GESTION-COMUNITARIA-FINAL-BAJA1.pdf>



- Fundación AVINA (2011). Modelos de Gobernabilidad Democrática del Agua en América Latina. Recuperado de <http://avina.net/esp/wp-content/uploads/2011/11/agua.pdf>
- Fundación AVINA (2012). Programa Unificado para el Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Comunitaria del Agua. Recuperado de <http://www.avina.net/esp/oportunidades/acceso-al-agua/programaunificado/>
- Galindo, E., & Palerm, 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*, 54, 261-298.
- Hernández, R., Fernández-Collado, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Hess, C. (2008). Mapping the New Commons. Recuperado de http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/304/Mapping_the_NewCommons.pdf?sequence=1
- Honorable Ayuntamiento de San Felipe del Progreso (2013). San Felipe del Progreso: 1 Informe de Gobierno. Recuperado de <http://www.sanfelipedelprogreso.gob.mx/TRANSPARENCIA%20SFP/1erInforme2013.pdf>
- Ley de Aguas Nacionales (2014). Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_110814.pdf
- Ley de Aguas para el Estado de Chiapas (2000). Chiapas: Periódico Oficial del Estado. Recuperado de http://smapa.gob.mx/Estatal/Leyes/Ley_de_Aguas_para_el_Estado_de_Chiapas.pdf
- Lockwood & Smits (2011). Supporting Rural Water Supply. IRC International Water and Sanitation Centre and AguaConsult. Recuperado de <http://www.aguaconsult.co.uk/uploads/pdfs/Supporting%20Rural%20Water%20Supply.pdf>
- López, S. M., Martínez, T., & Palerm, J. (2013). Las comunidades en la administración de sistemas de agua potable: región de los volcanes, Estado de México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 10(1), 39-58.
- Meleg, A. (2011). SISAR: An Innovative Sustainable Management Model for Small



Decentralized Water and Wastewater Systems in Developing Countries.
Recuperado de

http://www.macsonline.de/ivs/fileadmin/mac3_data/Media/SISAR_article_AM.pdf

Moreno, J. (2013). La gestión comunitaria de recursos naturales, agrosilvopastoriles y pesqueros en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México: ¿una alternativa posible al discurso

desarrollista y a la globalización capitalista? *Universitas Humanística* (75), 189-217.

OECD (2013). Making Water Reform Happen in Mexico. doi: 10.1787/9789264187894-en

Organización Panamericana de la Salud (2011). Fortalecimiento de las juntas de saneamiento:

Guía del facilitador/a. Recuperado de <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/6-Manual-0-Gu%C3%ADa-del-Facilitador.pdf>

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*.

New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2009). A general Framework for Analyzing Sustainability of Social – Ecological Systems. *Science*, 325, 419-422.

Palerm, J., & Martínez, T. (2013). *Antología sobre riego. Instituciones para la gestión del agua:*

vernáculos, legales e informales (1ra. ed.). Texcoco: Colegio de Postgraduados.

Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2010). *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*. New Jersey y Oxford: Princeton University Press.

PROTOS-CEDIR (2011). *Yakukamay. Alianza público-comunitarias: un modelo de gestión desde el CENAGRAP*. Recuperado de http://www.protos.be/water-in-the-world-es/W_PPP_E42_Yakukamay_sistematizacioncenagrap2011.pdf

Ray, G. (2014). *Collective Action In Water Resource Management: Theoretical Perspectives And Propositions*. En Kobayashi, K., Syabri, I., Dwi, I. R., & Jeong, H. (Eds.), *Community Based*

Water Management and Social Capital (pp. 19-41). London: IWA Publishing.

Rojas, F. (2014). Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en



América Latina y el Caribe (Reporte No. 166). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Rojas, J., Tamayo, P., & García, M. (2011). Abastecimiento de Agua en Zonas Rurales. Colombia. Experiencias en la prestación de servicios sostenibles. La Haya: Centro Internacional de Agua Potable y Saneamiento IRC.

Rosensweig, F., & Kopitopoulos, D. (2010). Building the Capacity of Local Government to Scale Up Community-Led Total Sanitation and Sanitation Marketing in Rural Areas. Recuperado de http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP_BuildingCapacity_TSSM.pdf

SABA (2014). Inicio. Recuperado de <http://proyectosaba.org/>

SARAR (2012). Proyectos y Asesorías en México. Recuperado de <http://www.sarar-t.org/index.php/proyectos/mexicoproyectos>

Sandoval-Moreno, A. (2011). Entre el manejo comunitario y gubernamental del agua en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 8(3), 367-385.

Sandoval-Moreno, A. & Günther, M. G. (2013). La gestión comunitaria del agua en México y Ecuador: otros acercamientos a la sustentabilidad. *Ra Ximhai*, 9(2), 165-179.

Shaw, R., & Thaitakoo, D. (2010). *Water Communities*. En Shaw, R., & Thaitakoo, D. (Eds.), *Water Communities* (pp. 54-90). Bradford: Emerald Group Publishing Limited.

Smits, S., Tamayo, S. P., Ibarra, V., Rojas, J., Benavidez, A., & Bey, V. (2012). *Gobernanza y sostenibilidad de los sistemas de agua potable y saneamiento rurales en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.