

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. APORTES DESDE EL SECTOR HÍDRICO MEXICANO

Soares Moraes, Denise; Camacho González, Héctor David

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. APORTES DESDE EL SECTOR HÍDRICO MEXICANO

Revista de Ciencias Sociales (Cr), vol. II, núm. 172, 2021

Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15369981004>

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS. APORTES DESDE EL SECTOR HÍDRICO MEXICANO

TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY. CONTRIBUTIONS FROM THE MEXICAN WATER SECTOR

Denise Soares Moraes

*Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA),
México
denisefsoares@yahoo.com.mx*

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15369981004>

Héctor David Camacho González

*Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA),
México
solventaimtacamacho@gmail.com*

Recepción: 11 Junio 2020

Aprobación: 09 Septiembre 2021

RESUMEN:

Este artículo aporta a la reflexión sobre la implementación del Programa gubernamental ProAgua en comunidades rurales de Puebla en México, desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. Se acerca a las percepciones de familias beneficiadas con la implementación del Programa. Se identifica una fuerte debilidad en la materia, por lo cual se plantea la necesidad de afianzar la rendición de cuentas y establecer relaciones de mayor confianza entre gobierno y comunidades.

PALABRAS CLAVE: TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, PARTICIPACIÓN, AGUA, DERECHOS HUMANOS.

ABSTRACT:

This article aims to the reflection on the implementation of the Rural Section of the ProAgua Program in rural communities of Puebla, Mexico, from the perspective of transparency and accountability. It approaches the perceptions of families in rural areas benefiting from the implementation of the Program, as a result a strong weakness in the program is identified, as well as the need to strengthen accountability and establish relationships of greater trust between the government and communities.

KEYWORDS: TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY, PARTICIPATION, WATER, HUMAN, HUMAN RIGHTS.

AGRADECIMIENTOS

Se agradece al Fondo CONACYT-FORDECYT de México por brindar la oportunidad del desarrollo del proyecto: “Modelo interdisciplinario para ejercer el derecho humano al agua y al saneamiento en zonas rurales marginadas de México”.

INTRODUCCIÓN

La tríada acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas gubernamental viene cobrando mayor fuerza en las reivindicaciones sociales, y en la medida que la ciudadanía ejerce estos derechos, se reducen los riesgos de corrupción, debido a la vigilancia pública para generar una mayor confianza en el gobierno. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en herramientas imprescindibles de una buena gobernanza, cada vez que un gobierno ejerce la transparencia promueve mayor cohesión social. Según Tornos et al. (2012), la idea de una “buena” gobernanza está asociada con la ruptura de un estilo de gobernar enfocado en la centralización, la jerarquización y la verticalidad, hacia una propuesta alternativa

(descentralizada, horizontal y abierta), en donde cobra relevancia la interdependencia y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones sociales y privadas.

Tornos et al. (2012) añaden que la gobernanza posee una raíz conceptual y operativa anclada en las variables de transparencia, rendición de cuentas y participación, las cuales están vinculadas a un fortalecimiento institucional. El hecho de que dichos temas sean prioritarios en las agendas públicas deriva de la contradicción marcada entre el crecimiento económico, el incremento de las desigualdades y la necesidad ineludible de caminar hacia un horizonte cuya prioridad sea un crecimiento inclusivo y sostenible que reduzca las brechas de desigualdad entre zonas rurales y urbanas. Particularmente, al acceso a los servicios públicos de agua y saneamiento, que son clave para que las personas cuenten con mejores condiciones de salud y con ello puedan contribuir al desarrollo y crecimiento económico (Albuquerque, 2012).

Para responder al desafío de lograr incrementar la cobertura de acceso al agua y al saneamiento en localidades rurales, la Comisión Nacional del Agua (conagua) opera el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (ProAgua), con su Apartado Rural (Aparural) cuyo objetivo es brindar los servicios de agua y saneamiento a las zonas rurales del país a través de tecnologías convencionales o descentralizadas. Las actuales reglas de operación del ProAgua establecen los derechos humanos como ejes y objetivos de la administración pública federal, al señalar que la meta más relevante del actual gobierno es lograr que en “2024 la población de México viva en un entorno de bienestar y con mayor equidad social” (conagua, 2019, p.1). Asimismo, retoman el reconocimiento constitucional del derecho humano al agua y saneamiento para uso personal y doméstico, lo cual se indica en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política mexicana (conagua, 2019).

De esta manera, se logra reconocer los derechos humanos en el ProAgua. No obstante, aún faltan cambios sustanciales en las reglas de operación del programa, toda vez que sus indicadores no están alineados con dicho enfoque, al prevalecer una medición de alcance de objetivos más cuantitativa, relacionada con la construcción de la infraestructura y no con los criterios de los derechos humanos al agua y al saneamiento que deberían orientar los logros del Programa, definidos en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002): accesibilidad, disponibilidad, calidad, aceptabilidad y asequibilidad.

Asimismo, con relación a los principios transversales de los derechos humanos (no discriminación, sostenibilidad, acceso a la información, transparencia, participación y rendición de cuentas), las reglas de operación del Programa ProAgua establecen la integración, la operación y la vinculación de comités de contraloría social para todas las fases de implementación, ya sea en el seguimiento, la supervisión o la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las obras y acciones comprometidas, asegurando la participación de la población atendida con el programa, así como de organizaciones civiles interesadas en su monitoreo (conagua, 2019).

Además, las reglas de operación establecen que se debe garantizar la transparencia, la difusión de la información y la rendición de cuentas, conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (conagua, 2019). Si bien, los criterios están normados para asegurar la participación, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el Programa, aún no se establecen mecanismos robustos que permitan cumplir a cabalidad con dichos enunciados, de tal suerte que, en la implementación del ProAgua-Aparural, estos principios se diluyen y se vuelven mera trámite, como podrá observarse más adelante.

El presente artículo pretende aportar a la reflexión sobre la implementación del ProAgua-Aparural en municipios de la región Nor-oriental del Estado de Puebla, México, desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas, con el objeto de definir los desafíos que enfrenta el programa para el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento a las poblaciones rurales. En estos términos, se hace una revisión bibliográfica sobre los principios de transparencia y rendición de cuentas, a fin de contar con un marco teórico de dichos conceptos. Asimismo, se hace un acercamiento a las percepciones sobre el acceso a la información,

transparencia y rendición de cuentas de familias de zonas rurales beneficiadas con la implementación del ProAgua-Aparural para acceder al agua y al saneamiento, a partir de la construcción de dos tecnologías descentralizadas: cosecha de agua de lluvia domiciliaria y biodigestores.

Con ello, se busca contestar a las siguientes interrogantes: ¿qué se entiende por transparencia y rendición de cuentas en el sector público?, ¿cómo la participación y transparencia son apropiados por los actores sociales beneficiados por el ProAgua-Aparural? y; ¿qué desafíos plantean para el programa el hecho que los derechos humanos al agua y al saneamiento estén consagrados en la constitución mexicana?

Para ello, esta contribución se estructura de la siguiente manera. Primero, se hace un acercamiento al marco conceptual de transparencia y rendición de cuentas en el sector público. Enseguida se describe la metodología para la realización de esta investigación y, posteriormente, se presenta el análisis de percepción de los habitantes en las localidades de la sierra Nor-oriental de Puebla, sobre sus modalidades de participación en el Aparural, así como, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se cuentan en este programa. Finalmente, se plantean los desafíos que enfrenta el Proagua-Aparural para el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Con esta metodología, se discute la importancia de la transparencia y rendición de cuentas para la formulación de las políticas públicas de abastecimiento de agua y saneamiento, con el objeto de generar mayor confianza en los programas gubernamentales y establecer un puente que contribuya en la reducción de las brechas de desigualdad entre territorios rurales y urbanos, así como al ejercicio de los derechos humanos.

UN ACERCAMIENTO AL MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El interés de la sociedad mexicana en temas de índole público ha originado una mayor necesidad de conocer acerca de los diversos y complejos procesos de la administración pública en los tres ámbitos gubernamentales (municipal, estatal y federal) y con ello, exigir como parte de la democracia una rendición de cuentas más efectiva sobre las acciones para la provisión de servicios públicos, como lo son el abastecimiento de agua potable y saneamiento.

Martínez (2014), define la transparencia como “la obligación de quienes detentan una responsabilidad en cualquier de los tres Poderes del Estado y sus instituciones” (p.203). Asimismo, el autor señala que “la rendición de cuentas es una obligación y una responsabilidad de los servidores públicos; pero sobre todo jurídica, que tienen frente al gobernado o representado y frente a los órganos públicos establecidos en la ley” (p.206).

Emmerich (2004), menciona que los conceptos de rendición de cuentas y transparencia deben propiciar condiciones para construir una democracia más participativa, efectiva y funcional, donde exista mayor responsabilidad política por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar. Sobre dicha responsabilidad, Emmerich (2004) y Fernández (2019) mencionan que existen dos tipos de rendir cuentas: vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical ocurre con las elecciones para ocupar un cargo político como medio para premiar o castigar la acción de los gobernantes. También, se considera en esta categoría a la ciudadanía organizada que puede solicitar a las instancias gubernamentales la rendición de cuentas, sin ser una autoridad formal. Por otra parte, la rendición de cuentas horizontal se aplica por parte de organismos públicos que vigilan las actividades de gobiernos públicos y funcionan como contrapesos gubernamentales. Cabe mencionar un tercer tipo de rendición señalado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), la rendición de cuentas transversal, que refiere a los mecanismos diseñados por el Estado para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisión sobre temas de importancia para la defensa de sus derechos (Olvera, 2009).

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Como se ha descrito anteriormente, la rendición de cuentas y la transparencia son elementos de la democracia que contribuyen al desarrollo de la sociedad, pero, debe recordarse que también son principios de los derechos humanos que contribuyen en su realización al impulsar el desarrollo de las personas y, por tanto, de su dignidad. Al respecto, la transparencia y la rendición de cuentas en los servicios de agua y saneamiento se relaciona con las interacciones entre los diversos actores públicos y sociales que intervienen para su provisión y los procedimientos mediante los que se evaluará no solo el ejercicio de los derechos humanos, sino también, la calidad de la infraestructura y su sostenibilidad, de acuerdo a los tipos de rendición de cuentas, los cuales se concretan de la siguiente forma:

- Formas de rendición de cuentas vertical: procesos de elección de representantes municipales; organizaciones sociales y no gubernamentales interesadas en provisión de agua y saneamiento en zonas urbanas y rurales.

- Formas de rendición de cuentas horizontal: órganos internos de control, Auditoría Superior de la Federación, instancias fiscalizadoras estatales, comisiones estatales de agua y saneamiento; comisiones estatales de derechos humanos.

- Formas de rendición de cuentas transversal: comités ciudadanos conformados en programas de apoyo federales o estatales de apoyo a dotación de agua y saneamiento; consejos consultivos en organismos operadores municipales; comités de contraloría social en comunidades rurales.

En la rendición de cuentas transversal puede encontrarse la mayor oportunidad de creación de espacios para fomentar la rendición de cuentas relacionada con los servicios de agua y saneamiento, así como mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información necesaria para que tanto funcionarios como ciudadanos se involucren en la formulación y ejecución de acciones que incidan en el ejercicio de los derechos humanos al agua y saneamiento con sostenibilidad.

A partir de las ideas antes expuestas se plantea que los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia son una responsabilidad ética, pero sobre todo legal, ya que este aspecto es el instrumento que la ciudadanía y el gobierno tienen para incentivar que el funcionario se desempeñe bajo las normas que la sociedad establezca para lograr el interés colectivo definido en cada materia.

METODOLOGÍA Y APROXIMACIÓN A LA REGIÓN DE ESTUDIO

En los municipios de la sierra Nor-oriental de Puebla predomina la población rural, con un 57,5% frente a un 42,5% en sitios urbanos. Las comunidades seleccionadas se caracterizan por encontrarse dispersas y de difícil acceso, lo que contribuye al elevado grado de marginación y carencia de servicios, entre ellos, el agua y el saneamiento, conformando dinámicas de exclusión y desigualdad. En esta región predomina la población indígena náhuatl, con un gran monolingüismo entre personas mayores. Es una zona expulsora de mano de obra, con migraciones pendulares hacia centros urbanos mexicanos y también hacia los Estados Unidos de América. Las actuales estrategias de gestión de los recursos hídricos en las comunidades rurales estudiadas se forjaron en los años 80 del siglo pasado, con la descentralización en la gestión hídrica en México, dejando a los municipios el reto del abasto de agua y saneamiento (Sedesol, 2013).

Sin embargo, la prestación de estos servicios estuvo focalizada en ciudades medianas o grandes, quedando un vacío gubernamental en la gestión del agua a nivel comunitario, lo cual impulsó que las propias comunidades se responsabilizaran por gestionar sus servicios través de los comités comunitarios de agua, con todas las deficiencias financieras y técnicas que ello conlleva. De alguna manera, los programas gubernamentales, entre ellos, el ProAgua-Aparural, trata de suplir esta debilidad dotando los servicios en un marco de fortalecimiento organizativo y de capacidades, pero sin el reconocimiento jurídico de las figuras

organizativas comunitarias en torno al agua, con el consecuente otorgamiento de apoyos para su desempeño (Soares, 2007).

Para responder a las preguntas planteadas en esta investigación, se ha trabajado desde dos frentes: a) consulta de fuentes secundarias de información y b) investigación de campo, a fin de conocer la percepción de los beneficiarios del ProAgua-Aparural acerca de su participación en dicho programa. Para ello, se aplicaron entrevistas semiestructuradas como una herramienta de metodología cualitativa.

Para acercarse a las percepciones sociales, se utiliza el concepto de Kauffer (2012) quien las define como construcciones individuales y colectivas que corresponden a sensaciones captadas del mundo y su simbolización, a partir del supuesto de que las percepciones moldean cómo los individuos significan su relación con otros individuos y con el ambiente, para, a partir de ahí, emitir juicios y emprender acciones. Por ello, es primordial conocerlas tanto para el campo académico como para la toma de decisiones. El enfoque de dicha investigación es desde una perspectiva constructivista, el cual establece distinciones entre la recepción y la organización de lo “percibido” (Tarannum et al., 2018; Durand, 2008). Desde esta perspectiva, las percepciones permiten acercarse a las interpretaciones y significados que fundamentan la elaboración de juicios y permiten inferir sobre intenciones futuras relacionadas con la temática abordada, en términos de toma de decisiones. Sin embargo, no se puede olvidar que son subjetivas y cambiantes, por la variabilidad de la propia dinámica histórico-social y personal (Merleau-Ponty, 1975 como se citó en Soares, 2012).

Para delimitar el universo de estudio se plantearon tres tipos de variables: temporal, espacial y tecnológica. Con relación a la temporalidad, se tomó en cuenta las acciones emprendidas por el ProAgua-Aparural en el periodo 2012-2019, por ser el 2012 el año en el cual los derechos humanos al agua y al saneamiento fueron incorporados a la Constitución Mexicana. Con relación al criterio espacial, se seleccionaron municipios de la sierra Nor-oriental de Puebla, con el propósito de conocer experiencias en la zona sobre alternativas de suministro de agua y saneamiento a localidades rurales marginadas, con el fin de orientar y enriquecer la implementación de un proyecto que está en desarrollo por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), con fondos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuyo objeto es fortalecer el acceso al agua y saneamiento en dos comunidades rurales del municipio de Zautla, Puebla. Finalmente, en la variable tecnológica, la decisión de conocer experiencias con soluciones descentralizadas responde a la inquietud de tener criterios de comparación entre pares, dado que el proyecto referido que se lleva a cabo en comunidades rurales de Zautla se desarrolla mediante tecnologías de cosecha de agua de lluvia y baños secos.

De esa manera, al conjugar estos tres criterios, se realizó una selección de las bases de datos de infraestructura del Estado de Puebla. Se identificaron 8 localidades rurales en la Sierra Nor-oriental en las que se ejecutaron obras relativas a cosecha de agua de lluvia y biodigestores realizadas entre los años #### al ####. Con esta delimitación del universo de estudio, se elaboró una guía de entrevista semiestructurada para conocer la percepción de las personas beneficiarias del Aparural sobre su intervención en las acciones de dicho programa desde lo referente a la participación, transparencia y rendición de cuentas, al entrevistar en cada localidad a un integrante del comité comunitario conformado en el marco del programa, dado que dichos comités constituyen el mecanismo por el cual el Aparural implementa los principios de participación y rendición de cuentas. Las otras 4 personas entrevistadas fueron beneficiarias del programa. Se realizaron en total 32 entrevistas, distribuidas de la forma que se presenta en la tabla 1.

MUNICIPIO	NÚMERO DE ENTREVISTAS POR COMUNIDAD
Cuetzalan	Cedral de Atalpan (5), Limonco (5) y Zopilotepec (5).
Tenampulco	El Viejo (2), Saltillo (3) y El Zapotal (2).
Zacapoaxtla	Tepoxac (5).
Tlatlauquitepec	Tepetzintla (5).

Tabla 1

Municipios y número de personas entrevistadas por localidad 2019



LA PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PROAGUA-APARURAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES SOCIALES LOCALES

El análisis de los testimonios se realizó con el objetivo de construir una reflexión de la implementación del ProAgua-Aparural, con relación al ejercicio de los criterios normativos de los derechos humanos referentes a la participación, transparencia y rendición de cuentas, que permita comprender cuáles son los elementos de la política pública que necesitan reforzarse a fin de que los programas gubernamentales contribuyan hacia el ejercicio progresivo de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Un punto clave a analizar es la participación de la población beneficiada sobre la definición de sus actividades y atribuciones, pues de ello depende el compromiso comunitario con la adopción de las tecnologías y las oportunidades de éxito de la propuesta. Según Geilfus (2009), hay un proceso ascendente que él denomina como “Escalera de la Participación” y se muestra en la figura 1, que empieza con una “participación pasiva” en la cual las personas participan cuando se les informa, no teniendo ninguna incidencia en las decisiones e implementación del programa, alcanzando una serie de pasos hasta llegar a una situación nombrada como “auto-desarrollo”, considerada la ideal, en donde los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas, sino dichas intervenciones se realizan como asesoría.

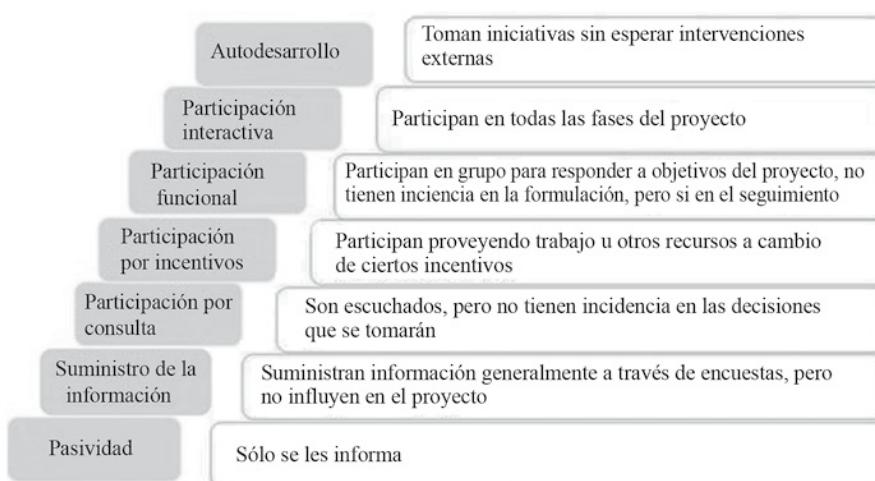


Figura 1
Escalera de participación social

Nota: Adaptada de La Escalera de la Participación de Geilfus, 2009. (<http://repiica.iica.int/docs/B0850e/B0850e.pdf>).

En el caso específico de la aplicación del ProAgua-Aparural en las comunidades mencionadas de la sierra Nor-oriental de Puebla, se puede aseverar que las personas beneficiadas no influyeron en los procesos de toma de decisiones respecto del programa, por lo cual, lo implementado no fortaleció el tejido social de las localidades y tampoco apoyó en la consolidación de procesos de auto desarrollo, como se muestra en la figura 2.

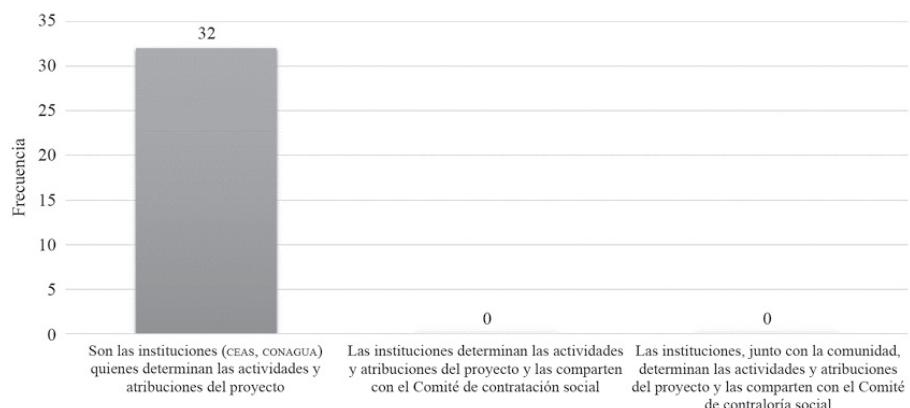


Figura 2
Determinación de las actividades y las atribuciones del proyecto

Nota: Soares et al. (2020).

Por unanimidad, todas las personas entrevistadas manifestaron que el “Inspector”¹ organizaba una asamblea en donde informaba que había un beneficio por parte del gobierno federal consistente en brindar baños y agua. Se coincide con Díaz Cuenca et al. (2012), quién asevera que las decisiones sobre el acceso y manejo de los recursos naturales debe darse desde el ámbito local, dado que es ahí donde se manifiesta los procesos de articulación seres humanos-naturaleza, pues ahí están los actores usuarios de los recursos y poseedores de necesidades y, por lo tanto, ahí mismo pueden generar situaciones de rechazo o apoyo en la implementación de programas. Desde luego, el Aparural no está diseñado desde esta perspectiva y como tal, no necesariamente responde a las necesidades concretas de las distintas realidades rurales en los diversos territorios del país.

El nivel de profundidad de la información suministrada depende en gran medida del estilo de liderazgo y compromiso del inspector con la comunidad, dado que algunas personas entrevistadas afirmaron que no hubo información suficiente al respecto. Por ejemplo, un entrevistado del municipio de Tlatlauquitepec, localidad de Tepetzintla, mencionó: “...No, aquí nomás nos avisaron de sorpresa” (C.C., comunicación personal, 05 de noviembre de 2019); otras personas entrevistadas comentan que el inspector organizó una reunión informativa para que la comunidad decidiera si le interesaba o no entrar al programa.

Si se retoma la lógica de la escalera de la participación, se concluye que en la implementación del Aparural se da inicialmente un proceso de “participación por consulta”, dado que se convoca a una asamblea en donde las personas opinan, pero la decisión acerca del programa ya está tomada con anterioridad por las instituciones de orden federal (conagua) y estatal (Comisión Estatal de Aguas de Puebla-CEASPUE). El papel del inspector comunitario es solamente ser un enlace para informar a la comunidad y no tiene ninguna incidencia en los rumbos del programa. Una vez ratificada la aceptación del programa por la comunidad se suele dar un proceso de “participación por incentivos”, en donde las familias brindan su mano de obra para que en sus viviendas se instalen tecnologías definidas desde los escritorios de las dependencias gubernamentales. Esta lógica no parte de un diagnóstico concreto de las necesidades locales, por ello, no necesariamente contribuye a la solución de problemas reales. Se parte del supuesto que la adopción tecnológica debe considerar que las opciones planteadas a las personas son pertinentes porque responden a sus necesidades.

Según Tornos Mas et al. (2012), generar verdaderos procesos participativos a nivel local tiene efectos positivos en tres ámbitos: organizativo, social y político; por permitir una interacción entre gobierno y ciudadanía, al potenciar las acciones que se podrían realizar sin la concurrencia de las poblaciones locales; por generar capital social y confianza, al cohesionar a la ciudadanía e instituciones y; por promover una legitimación de las instituciones. En la implementación del Aparural se observa de manera inmediata el ámbito organizativo, con la realización de actividades por parte de actores locales, ya sea brindando mano de

obra o revisando avances de acciones. Sin embargo, dichas actividades no están cohesionadas con los demás ámbitos (social y político), por lo cual se considera que más que generar procesos participativos, el programa intenta reducir costos de operación. Sería necesario una reingeniería del programa, en aras de promover un proceso participativo robusto, que tenga una incidencia directa en la gobernanza local del agua.

Asimismo, el proceso participativo debe promover aprendizajes acerca de la transparencia y la rendición de cuentas, dado que ambos son esenciales para el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento porque la transparencia es un componente básico de la promoción de la igualdad y justicia. Por otro lado, la rendición de cuentas permite monitorear la consistencia entre los objetivos y alcances de los programas, a fin de que la acción pública resuelva los problemas colocados en la agenda política. La falta de comprensión de los objetivos de la participación deteriora la gobernanza del agua, lo cual produce el debilitamiento de las soluciones por la falta del control social sobre ellas (Empinotti et al., 2016).

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En la implementación del Aparural, el mecanismo que se establece para el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas es la conformación de “Comités de Contraloría Social” a nivel comunitario, los cuales se encargan de verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos por parte de los ejecutores del Programa. Para tal efecto, la Conagua ha elaborado una Guía Operativa de Contraloría Social para su aplicación entre actores estatales y municipales, en la que se establecen las actividades a cargo de las instituciones que participan en la operación del Programa (conagua, 2018). Asimismo, está la conformación de “Comités Comunitarios” o “Comités de Obras”, los cuales realizan actividades de atención social y participación comunitaria en la planificación de las obras, en la vigilancia de la construcción, en la operación y el mantenimiento de la infraestructura concluida.

A pesar de que las actividades de los comités están normadas, en la práctica se ve otra realidad, en la que no existe una apropiación a profundidad de sus roles, no reciben una capacitación integral y no conocen sus funciones con exactitud. La mayoría de las personas entrevistadas, 27 de un total de 32, está satisfecha con el papel del comité formado en su localidad, dado que consideran que tiene legitimidad ante la comunidad; sin embargo, existe una desinformación sobre sus alcances (figura 3). De hecho, en la localidad de Tepetzintla, del municipio de Tlatlauquitepec, una entrevistada afirma que solo se formó el comité para el sistema de captación de agua de lluvia y que sería el inspector quién daría seguimiento a los biodigestores. Esta información contrasta con la brindada por funcionarios de ceaspue, quienes afirman que el comité comunitario da el seguimiento a todas las obras realizadas en el marco del programa y no solamente a algunas de ellas.

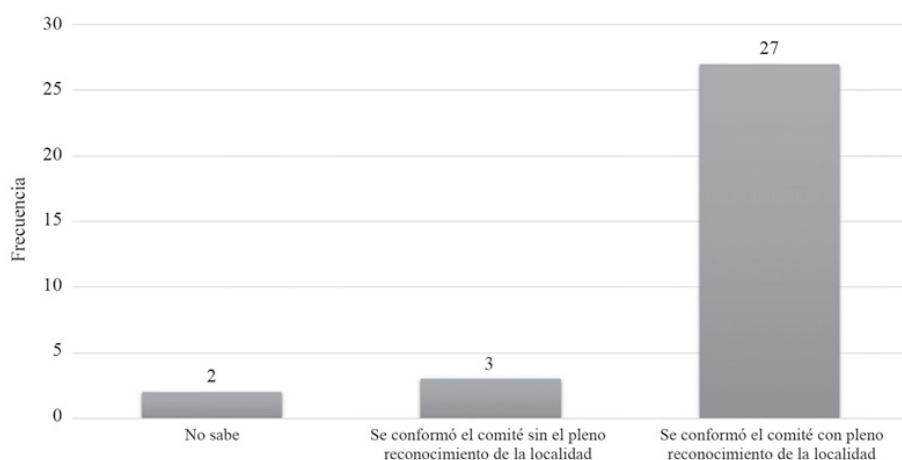


Figura 3
Conformación del Comité de Contraloría Social en la localidad

Nota: Soares et al. (2020).

Asimismo, las respuestas de una parte importante de las personas entrevistadas dejan entrever que los propios integrantes de los comités no se apropiaron suficientemente de su papel y funciones, tal y como se demuestra al interrogar a un integrante del comité en la comunidad de Tepetzintla, municipio de Tlatlauquitepec, sobre si había firmado algún Acta de Contraloría Social, en la cual se verifica que las obras quedaron funcionando bien, el entrevistado contestó: “No, la verdad no sé.... Yo firmé unos documentos donde ya habíamos recibido el apoyo...” (h.c.c., comunicación personal, 05 de noviembre del 2019). Pareciera que la conformación del comité responde más a un requisito del programa que a la necesidad de dar certeza sobre su efectividad a través del acompañamiento comunitario. Se reconoce que no hay una apropiación íntegra de los “por qués y para qués” de participar en los comités, entonces no hay un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas verdadero en el programa Aparural, por lo menos en lo referente a su implementación en estos municipios de la sierra Nor-oriental de Puebla.

Retomando a Hermosa del Vasto et al. (2017), en la transparencia la información debe fluir de manera segura, comprensible y oportuna, asunto que no ocurre en el contexto citado, donde el flujo de información es dispareso, no del todo comprendido y tampoco oportuno. Los autores añaden que la rendición de cuentas debe ayudar a evaluar la capacidad de la institución para cumplir con sus compromisos. Nuevamente no se cumple en la integridad, dado que los beneficiarios no tienen claro los objetivos del programa, los cuales se refieren a brindar el acceso al agua y al saneamiento a localidades marginadas y con ello promover el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Entonces, se asiste a un ejercicio de opacidad, en donde no se afianza un incremento de legitimidad, credibilidad y tampoco confianza en el Aparural.

Aún falta un importante camino por recorrer en términos de mejorar la práctica cotidiana del programa con respecto a la rendición de cuentas y su entendimiento por los actores sociales locales. Hernández Baqueiro (2009) aporta al tema argumentando acerca de la necesidad de desarrollar una idea de rendición de cuentas ética y proactiva, en el sentido de generar recursos morales, como la confianza a las instituciones y ser una guía orientadora de acciones. El autor contrapone su propuesta ética de la rendición de cuentas al modelo tradicional, relacionado con disposiciones legales y la coerción, al aseverar que esta forma de entender la rendición de cuentas es reactiva y punitiva, no contribuyendo a fortalecer las instituciones, dado que, en la mayoría de los casos, se toma la rendición de cuentas como requisito y no principio orientador de acciones.

Es evidente que no existe una uniformidad en cuanto a la apropiación por parte de los integrantes de los comités comunitarios acerca de sus objetivos y funciones. Es así como las respuestas a las entrevistas dejan entrever que mientras algunas personas consideran que asumen un rol relevante en el programa, como integrantes de un comité, otras perciben que los comités sirven solamente para realizar convocatorias a

asambleas y reuniones. Una posible explicación para entender la existencia de respuestas tan dispares por parte de los integrantes de los comités, siendo que las funciones de los comités están debidamente normadas en el programa, es delegar a empresas contratadas la responsabilidad de implementar en campo el programa y conformar los comités, sin la capacitación suficiente sobre los procedimientos a llevar a cabo y tampoco la relevancia de dicho canal de participación ciudadana. Muchas de las empresas están compuestas por profesionales de áreas técnicas que tienen poca o nula comprensión de los procesos sociales y como tal, toman la conformación del comité como un requisito en donde es necesario cumplirlo.

Si bien, los lineamientos del programa contemplan la delegación de procesos del Aparural a empresas, en la mayoría de los casos dichas compañías carecen de personal calificado para atender adecuadamente la construcción de las obras y los procesos de participación social y fortalecimiento de capacidades. Esta situación tiene repercusiones directas en la finalización adecuada de la obra, en su posterior funcionamiento y en la capacitación de los usuarios para su administración, operación y mantenimiento. Si uno de los puntos cruciales del programa es la adopción social de las tecnologías construidas, pues de ello depende el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y el ejercicio progresivo de los derechos humanos al agua y al saneamiento, entonces los esfuerzos de las empresas que participan en el Programa deberían enfocarse a promover un proceso real de sensibilización y fortalecimiento de capacidades a nivel local, a fin de que la población beneficiada se apropie de sus objetivos y use de manera adecuada las tecnologías que permiten su acceso al agua y al saneamiento de manera sostenible (Soares et al., 2020).

Ahora bien, independiente de la capacitación, experiencia y sensibilidad de los trabajadores de las empresas que llevan a cabo el programa en campo, es claro que esta estrategia de conformación de comités dista mucho de lo ideal para el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento, desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas. Es decir, en ningún momento se aborda el tema de los derechos humanos, por lo cual, la rendición de cuentas no es considerada por el comité, cuyos integrantes no conocen acerca de los derechos humanos al agua y al saneamiento y, en consecuencia, tampoco dimensionan el impacto del programa hacia al ejercicio de sus derechos.

DESAFÍOS DEL PROAGUA-APARURAL EN EL MARCO DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

Los hallazgos de la investigación permiten reflexionar acerca de lecciones aprendidas sobre el desempeño del Aparural desde los referentes de la participación, transparencia y rendición de cuentas. A pesar de que los derechos humanos al agua y al saneamiento están plasmados en la Constitución Mexicana desde el año 2012, aún no se institucionalizan los mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos y viabilizar que las personas lo exijan, respaldadas por el marco legal e institucional. De hecho, la implementación de este programa en la sierra Nor-oriental de Puebla así lo demuestra, por lo cual es necesario repensar el programa desde su concepción, estableciendo como indicadores las variables y criterios transversales de los derechos humanos al agua y al saneamiento, entre ellos, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Ello tendría un impacto positivo desde dos vertientes; por un lado, avanzar hacia el cumplimiento progresivo de los derechos humanos al agua y al saneamiento y, por el otro, cumplir con la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promovida por Naciones Unidas, en su ODS 6: Agua Limpia y Saneamiento.

Al analizar la implementación del Aparural en la sierra Nor-oriental de Puebla, desde la perspectiva de la transparencia, la cual encierra en sí los principios ético y jurídico, se puede sugerir la generación de indicadores de transparencia, los cuales pueden ser de carácter progresivo y no de cumplimiento inmediato, para que se pueda empezar a medir los avances del programa en la materia, aunado al fortalecimiento del subcomponente de atención social y participación comunitaria del referido Apartado del Proagua, a fin de que realmente pueda establecerse un proceso de efectiva participación ciudadana en la gestión pública.

Con relación a la rendición de cuentas, si bien, es un derecho regulado por ley con una normatividad muy clara al respecto, aún es bastante débil en términos de la promoción y el ejercicio de derechos. Por este motivo, el Programa Proagua y, en específico, el Aparural, deben fortalecer la difusión del acceso a la información en un marco de promoción del ejercicio de derechos, rompiendo la práctica vertical de unilateralidad de los responsables del programa a la ciudadanía, hacia la creación de una verdadera plataforma de diálogo horizontal, donde los actores sociales locales tienen claro lo que pueden solicitar, porque conocen sus derechos, así como en qué supuestos pueden denegarle información, toda vez que la seguridad que se genera al conocer los derechos permite una mayor interacción y exigencia hacia la gestión pública.

En estos términos, no se trata de generar exceso de información, pues ello también es desinformación, sino tener claro cómo se gestiona el conocimiento en territorios rurales, en donde se padece de exclusión tecnológica. En la actualidad, el Aparural no contempla esta visión territorializada, por lo cual necesita empezar a diseñar novedosos mecanismos de inclusión social en el acceso a la información para zonas rurales, en aras de mejorar la gobernanza del agua y regenerar la confianza perdida en la institución.

CONCLUSIONES

Las decisiones de la gestión hídrica deben permitir una interacción verdadera entre actores locales y organismos gubernamentales, al romper la lógica vertical, hacia el establecimiento de procesos dialógicos de intercambio de saberes, con el involucramiento real de los actores locales en los procesos de toma de decisiones. Para lograrlo es necesario trabajar desde dos frentes; por un lado, resignificar los propósitos institucionales a fin de que las políticas públicas puedan contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades y; por el otro, fortalecer la acción colectiva con la construcción de ciudadanía. Solo a través de la consolidación del capital social se logrará una relación más horizontal entre gobierno y comunidades rurales, con la exigencia que los programas respondan directamente a sus necesidades. Hay experiencias relevantes en este sentido, tanto en la propia zona, en el municipio de Quetzalan, como en Oaxaca, Quintana Roo y Durango, estos últimos relativos al manejo forestal comunitario en articulación con organizaciones académicas y gubernamentales (Merino, 2018).

El presente trabajo contribuye a una mirada que va más allá de las formas y de los datos oficiales de la Conagua, en términos de participación social, transparencia y rendición de cuentas en el Aparural. A primera vista, pareciera ser que la conformación de los comités se cumple a cabalidad, dado que se asienta en actas la conformación de dichos mecanismos de acompañamiento para la rendición de cuentas y transparencia. Sin embargo, al acercarse más a las realidades locales se hacen notorias las profundas debilidades en la conformación y capacitación de los comités, de tal suerte que, en la mayoría de los casos, sus integrantes logran articular con un mínimo de coherencia sus funciones. Aunque la constitución y el fortalecimiento de estos comités son muy importantes para la continuidad y el adecuado funcionamiento de las obras, en la realidad su participación resulta muy limitada debido a que su constitución, capacitación y vinculación a las obras depende de las empresas consultoras, las cuales elaboran procesos de capacitación e información demasiado breves, con periodos muy cortos de información hacia la población y, en la mayoría de los casos, se reduce a la realización de asambleas, en las cuales están ausentes el uso de herramientas participativas que garanticen el involucramiento de la gente.

En consecuencia, la participación se asume como un requisito del programa y no como la base de la operación y mantenimiento de la obra. Ello pone en relieve la necesidad de establecer un proceso sistemático de fortalecimiento de capacidades, a fin de que los comités puedan cumplir con su mandato, que es imprescindible para afianzar la rendición de cuentas y establecer relaciones de mayor confianza entre gobierno y comunidades.

En segundo lugar, si se toma en cuenta que el buen gobierno requiere del control de la gestión pública, entonces la rendición de cuentas exige que exista responsabilidades de actores sujetos a determinadas

funciones públicas y que los programas gubernamentales cumplan con los objetivos para los cuales fueron creados. Conforme lo plantean Hermosa del Vasto et al. (2017), los gestores tienen la obligación de justificar la gestión pública por medio de la información, la cual debe ser confiable, accesible, creíble, oportuna y de calidad, a fin de que toda la sociedad acceda a ella para tomar decisiones.

De hecho, la rendición de cuentas no es exclusivamente una cuestión de ética, sino de mandato institucional, puesto que el derecho de acceso a la información pública es reconocido a nivel internacional y es uno de los derechos fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aquí existe un doble nudo en la implementación del Aparural en la sierra Nor-oriental de Puebla. Por un lado, los actores sociales locales no tienen claro los objetivos del Aparural y mucho menos aquellos relacionados con su participación en los comités. Así, se vuelve una tarea casi imposible exigir que ellos tomen decisiones y participen en su reorientación; por lo cual se hace evidente la necesidad de fortalecer la relación del referido Apartado del Proagua con las comunidades beneficiadas, en aras de que la información fluya de manera constante por medios accesibles y confiables, así como se visibilicen los incentivos a participar activamente en el control de la gestión pública a nivel local. Por otro lado, el diseño institucional relacionado con el acceso a la información para rendir cuentas está basado en actores sociales urbanos, alfabetizados, con buen manejo de computación y acceso a internet. Desde luego estas premisas no se cumplen en gran parte de los espacios rurales, en donde aún prevalece un elevado grado de analfabetismo, con sus consecuencias directas en el acceso a las tecnologías de comunicación.

REFERENCIAS

- Albuquerque, C. (2012). Derechos hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento. ONGAWA.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2002). Observación general N° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Observacion-15_derecho_al_agua.pdf
- CONAGUA. (2018). Estadísticas del Agua en México. http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf
- CONAGUA. (2019). Reglas de operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/439661/REGLAS_DE_OPERACI_N_2019.pdf
- Díaz Cuenca, E., Alavarado Granados, A. R. y Camacho Calzada, K. E. (2012). El tratamiento de agua residual doméstica para el desarrollo local sostenible: el caso de la técnica del sistema unitario de tratamiento de aguas, nutrientes y energía en San Miguel Almaya, México. *Revista de Estudios Territoriales*, 14(1), 78-97. <https://www.redalyc.org/articulo.ox?id=401/40123894005>
- Durand L. (2008). De las percepciones a las perspectivas ambientales. Una reflexión teórica sobre la antropología y la temática ambiental. *Nueva Antropol.*, XXI, 75-87.
- Emmerich, G. E. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y social*, 2(4), 67-90. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159258>
- Empinotti, V., Jacobi, P. y Fracalanza, A. (2016). Transparéncia e a governança das águas. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142016000300063&script=sci_arttext
- Fernández, L. A. (25 de febrero de 2019). Transparencia y rendición de cuentas uaq. <https://www.uaq.mx/contraloriaocial/diplomado/modulo3/TRANSPARENCIA.pdf>
- Geilfus, F. (2009). 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. IICA. <http://repiica.iica.int/docs/B0850e/B0850e.pdf>
- Hermosa del Vasto, P., Alcaraz Quiles, F. J. y Urquia Grande, E. (2017). Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina. *Revista Internacional*

- Transparencia e Integridad, 4. <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/9.-Paola-Hermosa-y-otros.pdf>
- Hernández Baqueiro, A. (2009). Hacia un concepto ético de “rendición de cuentas” en las organizaciones civiles. En- Claves del Pensamiento, 3(5), 47-70. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2009000100003
- Kauffer Michel, E. (2012). Percepciones y cosmovisiones en torno a la calidad del agua de los manantiales en una comunidad indígena: El Crucero, municipio de San Juan Chamula, Chiapas. En Murillo, Daniel (ed.), Culturas del agua y cosmovisión india en un contexto de diversidad cultural (pp. 123-151). Instituto Mexicano de Tecnología del Agua/ECOSUR.
- Martínez, R. (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. El Cotidiano, 203-215. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885013.pdf>
- Merino, L. (2018). Comunidades forestales en México. Formas de vida, gobernanza y conservación. Revista Mexicana de Sociología, 80 (4), 909-940.
- Olvera Rivera, A. (2009). La rendición de cuentas en México; Diseño Institucional y Participación Ciudadana. Secretaría de la Función Pública.
- PNUD. (2013). Incidencia de la rendición de cuentas en la gobernanza y la gestión del agua. Un análisis regional de cuatro casos de estudio en América Latina. <https://agua.org.mx/biblioteca/incidencia-de-la-rendicion-de-cuentas-en-la-gobernanza-y-la-gestion-del-agua/>
- Sedesol (2013). Unidad de Microrregiones. Cédulas de Información Municipal. Municipio de Zautla. Puebla. <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=21&mun=212>
- Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. Agricultura, sociedad y desarrollo, ##-##, (#). http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S#####-#####-#####&lng=es&nrm=iso
- Soares, D. (2012). Cosmovisión y percepciones sobre el agua: un acercamiento desde la cultura Tsotsil. En Murillo- Licea D (editor), Culturas del agua y cosmovisión india en un contexto de diversidad. (pp. 100-122). Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua.
- Soares, D., Camacho, H., López, E., Millán, G. y Romero, R. (2020). Análisis de los resultados alcanzados con programas gubernamentales orientados a brindar agua y saneamiento a las zonas rurales de la Sierra Norte de Puebla, apuntalando las principales lecciones aprendidas y oportunidades de mejora. CONACYT-FORDECYT. IMTA.
- Tarannum, F., Kansal, A. y Sharma, P. (2018). Understanding public perception, knowledge and behaviour for water quality management of the river Yamuna in India. Water Policy, 20 (2), 266-281. <https://doi.org/10.2166/wp.2018.134>
- Tornos Mas, J., Arroyo Díez, A., Martínez Martínez, M. y López Pagan, J. (####). Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales 06 de Cohesión Social. Programa urb-al iii. https://issuu.com/urbal3/docs/transparencia_rendicion_cuentas

NOTAS

1 “Inspector” es la persona que funge como enlace entre la comunidad, el municipio y la Comisión Estatal de Aguas de Puebla.