México debe tener dos leyes de aguas

Existen varios proyectos de Ley General de Aguas; las razones por las que no se ha logrado consenso radican fundamentalmente en que los artículos 4 y 115 constitucionales se refieren al suministro de agua, y el 27, a la naturaleza de las aguas nacionales. La propuesta es reglamentar la materia relativa a la provisión del servicio de abasto de agua para consumo humano y el saneamiento, por un lado, y por otro, de manera armónica y articulada, renovar o actualizar la reglamentación del párrafo quinto del artículo 27 para administrar el agua, y que sea transversal a todos los usos.

FELIPE I. ARREGUÍN CORTÉS

Vicepresidente del CICM, miembro de Seguridad Hídrica de la UNESCO, profesor de la DEPFI UNAM el II UNAM.

MARIO LÓPEZ PÉREZ

Consultor independiente. Experto senior internacional en recursos hídricos.

ELIZABETH CERVANTES JAIMES

Estudiante de doctorado en Ciencias de ingeniería. Profesora de la DEPFI UNAM.

El 8 de febrero de 2012 se adicionó el siguiente párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposidel Centro Regional ción y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso e investigador en y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines" (DOF, 2012).

En otros años se han hecho adiciones a este artículo para garantizar los derechos a una alimentación nutritiva, nacional e suficiente y de calidad, a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, todos ellos relacionados con el agua.

> En febrero de 2012 se estableció que el Congreso de la Unión debía realizar en un año las adecuaciones normativas correspondientes a la adición de esa fecha. A partir de entonces se han preparado una serie de proyectos de ley que no sólo pretenden reglamentar ese mandato, sino que proponen modificar la actual Ley de Aguas Nacionales promulgada en 1992, que es reglamentaria del artículo 27, párrafo quinto, y en algunos proyectos se propone reglamentar el artículo 115. A la fecha no se ha logrado un consenso.

¿Por qué una nueva Ley de Aguas?

Una pregunta que se debe plantear es por qué, si el mandato era reglamentar la adición al artículo 4°, se ha mezclado la reglamentación de otros artículos en los proyectos de ley propuestos.

Podría argumentarse que la ley actual tiene 27 años de vigencia, o que:

- las cuencas y acuíferos de mayor importancia están sobreconcesionadas y sobreexplotados, respectiva-
- el nivel de contaminación de los cuerpos de agua llega al 60%;
- la seguridad hídrica está comprometida (abasto, saneamiento, contaminación emergente y desastres por amenazas naturales y antrópicas) en muchas
- el cambio climático está impactando a otros sectores a través del agua;
- el número de conflictos y la competencia por el agua van en ascenso, e involucran a los tres niveles de gobierno y a los usuarios del agua, incluidas las cuencas y los aculferos transfronterizos;
- la protección de humedales y cuerpos de agua, y agua para el medio ambiente están ausentes de la gestión integrada de los recursos hídricos;
- existe poca valoración y cuidado del agua;
- la ineficiencia en el uso del agua es muy alta, principalmente en la actividad agrícola, que es el principal
- el sector agua está descapitalizado en personal calificado y la infraestructura hidráulica ha alcanzado su vida útil o lo hará en un corto plazo;
- el financiamiento del sector agua es cada vez menor, más comprometido a infraestructura y menos a la gestión del agua;
- la política hídrica no tiene fuerza para implantarse a través del tercer nivel de la autoridad del agua;
- no se invierte lo suficiente en investigación y desarrollo tecnológico;
- las comunidades rurales y periurbanas son las que menos atención reciben;
- existe un alto porcentaje de productores de bajos recursos sin aseguramiento agropecuario;

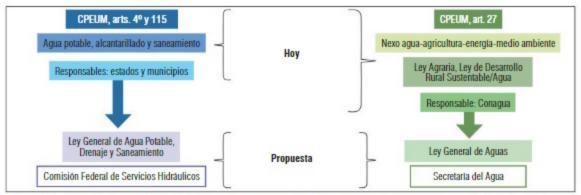


Figura 1. No mezclar el cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento (art. 4º constitucional, provisión de servicios hidráulicos) con la gestión integral del agua (art. 27 constitucional, párrafo 5).

- la infraestructura hidroagrícola se encuentra en el final de su vida útil y con mantenimiento insuficiente;
- existe un alto arrendamiento de agua y parcelas en distritos de riego del noroeste y noreste del país;
- la mala distribución del agua va aparejada con la desigual distribución de la riqueza;
- se olvida que el agua es el motor para combatir la pobreza y es necesario hacer las adecuaciones correspondientes.

Los retos de la gestión del agua

La problemática descrita permite delinear grandes retos para la gestión del agua en México. Garantizar los derechos humanos al agua y el saneamiento, a la alimentación y a un medio ambiente sano significa no sólo proporcionar el servicio hidráulico para consumo y disposición del agua usada por la población actual, sino también la seguridad legal y física del agua en comunidades que hoy no cuentan con ella o cuya cantidad o calidad no son las adecuadas. Esto coincide con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (antes Objetivos del Milenio). En este orden de ideas, también es necesario proteger a la población ante los riesgos por fenómenos hidrometeorológicos, y la cooperación transfronteriza para el aprovechamiento de los recursos hídricos del país.

Otro reto es posicionar la gestión del agua como un asunto estratégico y de seguridad nacional. Es necesario pasar del discurso y lo escrito en la Ley de Aguas Nacionales vigente a los hechos para que se reconozca al agua como una verdadera área o asunto estratégico y de seguridad nacional (artículo 28, párrafo 4°).

El actual sistema de gestión del agua en México no permite asegurar que la información esté disponible en tiempo y forma en todos los niveles, ni que las mujeres participen en igualdad de circunstancias, por lo que articular estos temas en un nuevo sistema de gestión del agua implica desde modificaciones legales hasta cambios culturales.

Desconcentrar y descentralizar la gestión del agua es un reto que existe para México desde fines del decenio de 1970, y que no ha logrado implementarse de forma adecuada ni completa. Después de la publicación de la Ley de Aguas Nacionales en 1982, se vislumbraba que la administración y manejo del agua sería por cuenca. Sin embargo, administrativamente no se logró. Nuevamente, con la reforma a la ley en 2004, se buscó dar autonomía técnica, presupuestal y legal a los organismos de cuenca, pero la organización federal por estado y la permanente tentación de centralizar las decisiones y el control de la gestión del agua no lo permitieron. En el plano internacional, la recomendación y los ejemplos de éxito en la gestión integral del agua se hacen en escala de cuenca hidrológica y acuífero.

Las propuestas para enfrentar los problemas y retos del agua en México, dos leyes

Como se comentó, existen varios proyectos de Ley General de Aguas; las razones por las que no se ha logrado consenso radican fundamentalmente en que los artículos 4º y 115 se refieren al suministro de agua, y el 27, a la naturaleza de las aguas nacionales.

La propuesta es reglamentar la materia relativa a la provisión del servicio de abasto de agua para consumo humano y el saneamiento mediante una Ley General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento que reglamente los artículos 4º y 115 constitucionales, precisando atribuciones y responsabilidades a municipios, estados y federación. En ella es recomendable la creación de una Comisión Federal de Servicios Hidráulicos, el ente regulador de los servicios, así como el agente técnico para estos temas.

Por otro lado, pero de manera armónica y articulada con la anterior ley, es deseable renovar o actualizar la reglamentación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, es decir, la Ley de Aguas Nacionales. La propuesta es que su objetivo sea la administración del recurso natural, y que sea transversal a todos los usos, con prioridad para el consumo humano pero sin descuidar el nexo existente entre agua, energía, agricultura y medio ambiente (véase figura 1).

Es necesario que la política hídrica esté al mismo nivel, articulada y armonizada con las políticas económica, energética, agropecuaria, acuícola, forestal, ambiental, de cambio climático, de desarrollo urbano, de ordenamiento del territorio y de protección civil. Sucede que la política hídrica sólo se ha aplicado a la Comisión Nacional del Agua, nunca se ha logrado su transversalidad y ha estado subordinada a las otras. El agua siempre se ha visto como un insumo cuya existencia se da por descontada y que puede ser usado sin límite.

En tal sentido, es obligado diseñar, implementar y evaluar dicha política hídrica con objeto de ver su real impacto en el logro de retos y reducción de problemas en materia de agua. Ello debe ser mediante el establecimiento de un Sistema Nacional de Estadística del Agua inclusivo, transparente y accesible a todos para rendir cuentas de los avances.

La continuidad en la planeación hídrica y su evaluación ha sido una tarea inacabada y parcialmente ejecutada. Los objetivos de los tres últimos programas hídricos son en lo general muy similares. Todos apuntan hacia producir más en el sector agropecuario con un uso más eficiente del agua; dotar de agua para consumo humano y servicios relacionados, incluido el saneamiento; mejorar el agua en cuencas y acuíferos; consolidar la participación social en la toma de decisiones de la gestión del agua y promover una cultura del buen uso del agua; prevenir a la sociedad de riesgos derivados de eventos extremos como inundaciones y sequías; mejorar técnica, financiera y administrativamente el sector hidráulico, y consolidarlo en el plano internacional.

Si se comparan con los grandes objetivos del primer Programa Nacional Hídrico de 1975, se puede concluir que en esencia son los mismos. Se podría suponer que desde aquella época se tiene claro lo que hay que hacer en materia de agua y que sólo basta continuar para resolver los problemas relacionados. Sin duda es obligado continuar con esa ruta, pero lo que es preocupante es que aun con rumbo claro, la problemática del agua es más aguda. Entre las razones para ello están la poca o nula transversalidad de las estrategias y acciones emprendidas en otros sectores de la economía mexicana y en la propia autoridad del agua; el establecimiento de metas y acciones de poco impacto o poco alcance; la desvinculación de las acciones previstas en la planeación con compromisos que sí cuentan con presupuesto y prioridad de atención; la carencia de una cartera de proyectos o la desvinculación de ésta con la planeación; escasa o insuficiente asignación de presupuesto a las acciones previstas en el programa; escaso o nulo presupuesto para objetivos, estrategias y acciones que implican conceptos fundamentales que son catalogados como gasto corriente (no de inversión), tales como estudios, medición del ciclo hidrológico y vigilancia del cumplimiento de la ley.

Un tema que requiere especial atención es la distribución de funciones y competencias en la gestión integrada del agua en México. Se señala que la autoridad del agua no ha cumplido su tarea, y se busca cambiar sus atribuciones en los distintos proyectos de ley proponiendo una distribución diferente de responsabilidades de los actores del agua, pero tendiente a otorgar mayor participación a la sociedad. Los temas fundamentales probados con éxito en muchos países y recomendados por organizaciones internacionales y por entidades de Naciones Unidas son: gestión del agua por cuenca (o por acuífero), nunca por estado, municipio o localidad; desconcentración de actos de autoridad hacia cuencas o grupos de cuencas, nunca a otros órdenes de gobierno; descentralización de tareas y acciones, no de actos de autoridad.

No hay que perder de vista que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente que la administración de los recursos hídricos es indelegable e imprescriptible responsabilidad del Ejecutivo federal. También señala la obligación de los municipios de proveer los servicios de agua y saneamiento a la población. Sin embargo, en un marco de corresponsabilidad y coadyuvancia para hacer más ágil y efectiva la gestión del agua, es posible y deseable que múltiples tareas y acciones sean realizadas por estados y usuarios del agua organizados con fundamento en la ley (y apoyados en experiencias de buenas prácticas en otros países y en recomendaciones internacionales).

Particular detalle requiere la propuesta de crear la Secretaría del Agua (Seagua), la Comisión Federal de Servicios Hidráulicos y el Instituto de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico del Agua.

Se ha señalado que elevar el rango de la Conagua. a Secretaría de Agua obedece a la estrategia de lograr que la política hídrica tenga el peso necesario equivalente a las otras políticas sectoriales y especiales, a reconocer realmente al agua como asunto estratégico y de seguridad nacional, y a una obligada reorganización interna para cumplir este mandato. A este respecto, es congruente integrar en una sola área los temas técnicos, fiscales y de administración del agua; en otra, darle la mayor importancia a la planeación hídrica y los estudios para diseñar, implementar y retroalimentar el Programa Nacional Hídrico sustentado en una verdadera cartera de proyectos y estudios básicos y de preinversión; otra área estaría a cargo del desarrollo, la operación y el mantenimiento de toda la infraestructura hidráulica nacional: presas, obras de cabeza, canales, acueductos y demás que benefician a distritos y unidades de riego, centros de población y centros industriales. El desarrollo de nueva infraestructura hidráulica de importancia nacional o que tenga que ver con dos o más organismos de cuenca debe ser conducido desde el nivel central en esta área de infraestructura hidráulica.

Resulta relevante que esta Seagua tenga a su cargo también el Servicio Meteorológico Nacional y un área de participación ciudadana para coordinar y promover el trabajo social y de los consejos de cuenca (y sus grupos auxiliares), así como de cultura de aqua.

Respecto de la Comisión Federal de Servicios Hidráulicos al amparo de la proyectada Ley General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, tendría el objeto de crear un ente regulador de los servicios de agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento en aspectos técnicos, administrativos, legales y tarifarios para centros urbanos y comunidades rurales.

La autoridad del agua debería dedicarse exclusivamente a administrar las aguas nacionales para un desarrollo sustentable de todos los sectores, garantizando la medición del ciclo hidrológico y el alertamiento, la vigilancia de la ley, la administración de las aguas nacionales y la formulación y el cumplimiento de la planeación hídrica.

Todos los anteriores conceptos y propuestas deberían quedar en la nueva Ley de Aguas Nacionales que reglamente el artículo 27 constitucional, párrafo quinto, con los siguientes principios:

- El agua es un bien vulnerable y finito con valor social, económico y ambiental.
- El agua es un elemento estratégico para el desarrollo, por lo que su conservación, preservación, protección y restauración en cantidad y calidad es asunto de sequridad nacional.
- · Su gestión debe ser:
- Desconcentrada y descentralizada, con la participación de los tres órdenes de gobierno, usuarios, particulares y autoridades.

- Por cuenca, con prioridad en la acción y decisiones de los actores locales.
- Integrada, con atención a su uso múltiple y sustentable, así como a su interrelación con otros recursos.
- Que considere el cambio global y efectos de eventos extremos.

Conclusiones

Los problemas del agua en México son muy grandes, y tienden a incrementarse en muy poco tiempo. Urge que los mexicanos nos pongamos de acuerdo en cómo administrar las aguas nacionales para satisfacer las necesidades de todos.

Por la naturaleza de los objetivos del aprovechamiento del agua, se propone trabajar en dos proyectos de ley: uno enfocado en el suministro del recurso y el otro en su administración [[]]

Referencias

Diario Oficial de la Federación, DOF (2012). Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿∑ ¿Desea opinar o cuenta con mayor información sobre este tema? Escribanos a ic@heliosmx.org





Especialista en mejoramiento de suelos

DRENES VERTICALES

CONSOLIDACIÓN POR VACÍO "MENARD VACUUM"

COLUMNAS DE MÓDULO CONTROLADO

COLUMNAS DE GRAVA

VIBROCOMPACTACIÓN

COMPACTACIÓN DINÁMICA

SUSTITUCIÓN DINÁMICA

SOIL MIXING

COLUMNAS BI-MÓDULO