

Gobernanza/Gobierno/Co-Gestión del Agua y Cuencas

Índice

Participantes:	1
I. Aspectos conceptuales	2
A. Gobernanza/Gobierno Participativo/Co-gestión del Agua y Cuencas	2
B. Integración de los paradigmas de derechos, sustentabilidad y democracia	2
1. Paradigma de derechos:.....	3
2. Paradigma de sustentabilidad	3
3. Paradigma de la democracia	4
4. Síntesis: El derecho humano al agua vía la gestión colaborativa y sustentable de las cuencas	5
C. De “manejo del agua” a la “co-gestión integral de cuencas”	5
D. La gestión de sistemas para el agua potable, alcantarillado y saneamiento	6
II. Evolución reciente de la legislación hídrica en México	6
A. La Ley de Aguas Nacionales (decretada 1 diciembre 1992).....	6
Limitantes, 1992 a 2004:	7
B. Reforma a la Ley de Aguas Nacionales en 2004:	7
Falla fundamental: La LAN asignó a los Organismos de Cuenca (la Conagua territorializada) y al Ejecutivo Federal, funciones requeridas por los Consejos de Cuenca.....	7
Limitantes, 2004 hasta la fecha:	8
III. Propuestas:	10
Se propone que la Ley General del Agua (LGA) anuncie clara e inequívocamente que:	10
1. El agua es un bien común	10
2. La unidad básica de la política hídrica nacional es la cuenca hidrológica.	10
3. Cada cuenca hidrológica contará con un Consejo de Cuenca	10
4. Las acciones, políticas, estrategias e inversiones en cada cuenca serán regidas por un Plan Rector de Gestión Integral de Cuenca y sus Recursos Hídricos.	10
5. La Comisión Nacional del Agua contará con oficinas nacionales y Gerencias Operativas de Consejos de Cuenca.....	11
6. Los Consejos de Cuenca supervisarán a las Gerencias Operativas de Cuenca.	11
7. Las concesiones serán manejadas por las Gerencias Operativas de los Consejos de Cuenca.	11
8. Se creará un Organismo Autónomo de Gestión de Cuenca (“IFE del Agua”).....	11
9. Provisiones para garantizar el derecho humano al agua:	12
10. Lineamientos para organismos operadores:	12

Participantes:

Rossana Landa, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturelaza; **Ing. Nathalie Seguín**, Red de Acción por el Agua/FANMéxico; **Jacobo Espinoza, Dr. Jesús Terreros y Elena Burns**, Centli/UAM; **Dra. Helena Cotler**, Directora de Manejo Integral de Cuencas Hídricas, INE; **Rodrigo Gutiérrez**, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM; **Rodolfo Herrera**, abogado de los afectados por la inundación de 2010; **Dr. Oscar Monroy**, Presidente Comisión de Cuenca Ríos Amecameca y La Compañía, y especialista en aguas tratadas de la UAM-I; **Dr. Eugenio Gómez**, especialista en ingeniería hidrológica. UAM-I; **Raúl Morales González**, Gerencia Operativa, Comisión de Cuenca Presa Guadalupe; **Aída Moncada**, Gerencia Operativa Comisión de Cuenca Ríos Amecameca y La Compañía; **Tania Román Guzman**, Gerente Operativo Comisión de Cuenca Río Ayuquila. **Dr. Raul Hernández Garcíadiego**, Alternativas; **Dr. Oscar Monroy**, Presidente Comisión de Cuenca Ríos Amecameca y La Compañía, y especialista en aguas tratadas de la UAM; **Dr. Eugenio Gómez**, especialista en ingeniería hidrológica.

I. Aspectos conceptuales

A. Gobernanza/Gobierno Participativo/Co-gestión del Agua y Cuencas

Consideramos que la actual crisis hídrica tiene su raíz en las estructuras para la toma de toma de decisiones en las cuencas y en los organismos operadores.

El término “gobernanza” fue acuñado por el Banco Mundial en el contexto de programas que buscaban reducir a un mínimo el papel de los gobiernos centrales, a través de la descentralización, la participación ciudadana nominal, y sobre todo, la entrada de empresas privadas nacionales e internacionales.¹

Reconociendo lo controvertido del término, se propone una definición que busque reorientar el debate hacia la equidad, la gestión colaborativa y la sustentabilidad, como sigue:

Gobernanza/Gobierno Participativo/Co-gestión del Agua: La construcción de un marco institucional consensado/legitimado, basado en instancias escalonadas, en las cuales la sociedad organizada participa al lado de los tres niveles de gobierno, para garantizar la seguridad hídrica para las poblaciones humanas y los ecosistemas, en el contexto de la gestión integral de las cuencas.

1 Murillo Licea, Daniel. Gobernanza del Agua: Una mirada crítica. Seminario 2011. Cátedra UNESCO-IMTA. [www.atl.org.mx/ seminario/ images/ stories/ seminario2011/ presentaciones/ daniel_murillo.pdf](http://www.atl.org.mx/seminario/images/stories/seminario2011/presentaciones/daniel_murillo.pdf). Según Murillo, los criterios utilizados por el Banco Mundial son: a) Voz y rendición de cuentas; b) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; c) Eficacia del gobierno; d) Calidad normativa; e) Imperio de la ley; f) Control de la corrupción. Los criterios de la Unión Europea son: a) Apertura; b) Participación; c) Responsabilidad; d) Eficacia; e) Coherencia.

B. Integración de los paradigmas de derechos, sustentabilidad y democracia

El acceso permanente a agua de calidad por parte de todos los seres humanos y ecosistemas requiere lograr una síntesis entre tres paradigmas: de derechos; de la sustentabilidad; y de la democracia.

1. Paradigma de derechos:

Hay cuatro recientes reformas a la Constitución que tienen un enorme significado para la búsqueda de “agua para todos siempre”.² El primero (DOF 6/6/2011) está relacionado con el derecho al amparo, abriendo el concepto del “interés legítimo”, y abriendo la posibilidad de demandas de acción colectiva.

El segundo (DOF 10/6/2011) reformó el Art. 1, elevando las convenciones y tratados firmados por México a estatus constitucional. El tercero (DOF 22/10/2011?), reformó a los Art. 4 y 27 para establecer el derecho a la alimentación, lo cual también tiene implicaciones para la gestión del agua y de cuencas.

El cuarto (DOF 8/2/2012) añadió un párrafo al Art. 4^o, estableciendo el derecho humano al agua y el saneamiento:

“...Toda persona tiene derecho al acceso, disposición 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 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”.

Los transitorios a este último decreto dictan que: “El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental. **Tercero.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.**”

Según la reforma al 1^{er} Artículo de la Constitución, los derechos humanos tienen que ser respetados conforme a “los principios de **universidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**” Esto exige la integración de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales, con el derecho a un medio ambiente sano—abriendo un gran campo de trabajo para la gestión sustentable de cuencas. También la elevación de los tratados y convenciones internacionales al rango constitucional abre nuevas oportunidades para avances en el área de derecho ambiental.

Un enfoque exclusivamente en el “derecho al agua”, sin contextualizarlo en la gestión colaborativa e integral de cuencas y organismos operadores, podría dejar a la población como meros demandantes de derechos/servicios, sin asumir corresponsabilidad por la sustentabilidad, frente a un Estado que podría aprovechar este recientemente reconocido derecho para justificar aún mayores niveles de sobreexplotación de acuíferos, y aún más mega-proyectos de trasvase y macrotratamiento.

2 Exposición de Rodrigo Gutiérrez en la Mesa “Gobernanza/Gobierno” de Congreso Cuencas y Ciudades, el 22 mayo 2012, México, D.F.

2. Paradigma de sustentabilidad

La elaboración y aprobación de una nueva Ley General del Agua se ubica en un momento histórico crítico, en el cual como país tendremos que decidir si vamos a iniciar el camino hacia la sustentabilidad, o si vamos a profundizar un paradigma que busca “minar” a los recursos naturales hasta su agotamiento.³

El nuevo marco institucional que se perfiló en el reciente “Foro de Políticas Públicas del Agua” realizado por la Cámara de Diputados, la Conagua y la Red de Agua de la UNAM, propone crear una “Secretaría de Agua”, así abstrayendo el agua de su contexto de gestión de cuencas, y colocando el vital recurso como ámbito exclusivo de los ingenieros hidráulicos nuevamente. Además, se anunciaron intenciones de realizar nuevos proyectos de trasvase, así como la explotación de los acuíferos super-profundos (más de 1000 metros) y más macro-túneles (en Cuenca de México).

Hasta ahora, se rehusa invertir seriamente en proyectos (represas, presas, lagos, pozos de infiltración, saneamiento y aprovechamiento de ríos, manejo separado) que permitirían aprovechar las abundantes aguas de buena calidad que cada cuenca recibe en la forma de lluvia, así como la enorme oportunidad que representa el aprovechamiento local de aguas residuales tratadas.

La sobreexplotación de acuíferos y la contaminación de ríos, lagos y aguas pluviales genera **una escasez artificial**, para luego poder ofrecer, vía concesiones privadas (e inversiones públicas-privadas), acceso al vital líquido al precio de mercado. Además, al ser sumamente intensivos en energéticos, los proyectos de trasvase y sobreexplotación de acuífero dejarían a las ciudades extremadamente vulnerables a la escasez venidera de combustibles.

Para lograr “Agua para todos siempre”⁴, sin inundaciones, hundimientos o grietas, se requiere de un cuidadoso manejo **de las cuencas**, dado que las fuentes sustentables son las aguas pluviales, ríos, lagos y aguas residuales. Esto requiere de la coordinación entre dependencias y niveles de gobierno y la participación de los habitantes en estas unidades territoriales.

3. Paradigma de la democracia

Los que han participado en la construcción y funcionamiento de Comisiones de Cuenca, han podido palpar las sinergias, el entusiasmo y capacidad de encontrar soluciones que éstas generan, a pesar de todos los obstáculos presentados por el marco institucional actual. La participación ciudadana en estas instancias está permitiendo lograr procesos colaborativos de planeación y gestión integral que superan: a) los limitantes temporales de trienios y sexenios; b) las fronteras entre municipios y estados; c) las visiones parciales de cada dependencia y cada orden de gobierno.

La gestión integral de cuencas requiere que los habitantes se construyan como “sujetos de la gestión sustentable”, lo cual implica una **profundización de la democracia**, con todas las responsabilidades que esto conlleva, más allá que un voto trienal o sexenal para nombrar autoridades y representantes.

La Premio Nobel Elinor Ostrom y sus colegas han documentado miles de casos en México y el

3 Como ejemplo, la actual LAN describe el agua como un recurso “finito”, cuando en realidad, el agua, bien manejada, es un recurso eternamente renovable.

4 Se agradece el brillante concepto “Agua para siempre,” acuñado por Raúl Hernández de Alternativas.

mundo en donde los **recursos naturales** han sido **manejados de manera sustentable como bienes comunes por parte de las comunidades en base a su propias reglas consensadas**. En México, existen importantes experiencias de gestión comunitaria de cuencas, sistemas de agua potable y saneamiento, manantiales, pozos y microplantas de tratamiento demostrativos de este potencial, las cuales no son reconocidas por la LAN.

Las reformas de 2004 a la LAN buscaron abrir lugar para la gestión colaborativa de cuencas, estableciendo una participación 50% sociedad-50% gobierno en los Consejos de Cuenca y sus Órganos Auxiliares ("CCyOA"), encargándolas con la planeación hídrica, entre otras funciones.

Los Comités y Comisiones de Cuenca y COTAS que han sido construidos "desde abajo", toman acuerdos sobre proyectos y planes con la expectativa de que sean ejecutados. Sin embargo, la LAN no obliga a los Directores de los Organismos de Cuenca (las 13 unidades territoriales-administrativas de la Conagua), y por lo tanto, los planes se quedan como letra muerta, y los recursos siguen siendo ejercidos de manera discrecional y poco transparente.

La experiencia de los CCyOA demuestra lo acertado de la proporcionalidad de la representación propuesta por la LAN: un máximo de 15% representantes federales; un mínimo de 50% representantes de la sociedad organizada; y el restante siendo representantes de gobiernos locales y estatales (o del D.F.). También se ha comprobado la eficacia de contar con instancias escalonadas: Comités de Cuenca (nivel microcuenca); Comisiones de Cuenca (nivel subcuenca) y Consejos de Cuenca (nivel cuenca), así como los Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (por acuífero).

4. Síntesis: El derecho humano al agua vía la gestión colaborativa y sustentable de las cuencas

Las instancias de participación gobierno-sociedad fomentan: la corresponsabilización; la gestión integral del territorio; el seguimiento (desde la sociedad organizada) a los procesos de planeación; la transparencia; el uso eficiente de los recursos. Por lo tanto, el fortalecimiento de los Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca, así como de los sistemas comunitarios, permite lograr una síntesis entre estos tres paradigmas: derechos, sustentabilidad y democracia.

C. De "manejo del agua" a la "co-gestión integral de cuencas"⁵

Reforzando lo anterior, en las últimas dos décadas, se ha ido evolucionando en México y el mundo,

5 Faustino, Jorge; Francisco Jiménez y José Joaquín Campos. "La Cogestión de Cuencas Hidrográficas en América Central." Innovación, Aprendizaje y Comunicación para la Cogestión de Cuencas. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)

www.portalcuencas.net/grupo/pdf/cogestion.pdf. El estudio describe un proceso que empieza con intervenciones ingenieriles puntuales desde la lógica de "manejo de recursos hídricos," para por la gestión integral de recursos hídricos (ingenieril, pero incorporando abastecimiento, saneamiento y desagüe); a manejo de cuencas (ingenieril, en el territorio); gestión de cuencas (se incorpora procesos de consulta y "participación" social en proyectos puntuales; hasta "Cogestión de cuencas", involucrando procesos integrales de planeación y gestión a corto, mediano y largo plazo.

desde el concepto de “manejo del agua”, representando un enfoque estrictamente técnico-hidráulico, hacia un enfoque de “co-gestión integral de cuencas”, que implica procesos colaborativos de planeación y gestión entre los diversos actores sociales y gubernamentales, para garantizar agua de calidad para todos los habitantes y ecosistemas.

D. La gestión de sistemas para el agua potable, alcantarillado y saneamiento

Como hemos visto, la gestión del ciclo hidrológico en las cuencas requiere de una coordinación territorial extensiva, contemplando a los suelos y ecosistemas forestales y agropecuarios, zonas de recarga, lacustres, costeras y humedales.

Insertos en este universo son los densos sistemas urbanos responsables de extraer y distribuir el agua potable; coleccionar y tratar las aguas residuales; y manejar las aguas pluviales que caen sobre el pavimento; El Art. 115 de la Constitución asigna estas responsabilidades a los municipios, y, en su caso, al Distrito Federal.

Se requiere que la Ley General del Agua provea lineamientos que permitirán corregir los serios problemas estructurales que promuevan un divorcio entre la gestión del recurso hídrico en las cuencas y en las zonas urbanas; así como los que no permitan que los organismos operadores municipales cumplan con el derecho humano al agua y saneamiento.

II. Evolución reciente de la legislación hídrica en México

La Ley de Aguas Nacionales, incluyendo su reforma de 2004, han buscado reducir el papel del gobierno central en la gestión del recurso hídrico, logrando establecer las cuencas como unidad de manejo, e incorporando una participación de la sociedad, pero sobre todo, del sector privado. Sin embargo, la LAN solo asignó funciones al nivel federal del gobierno; la “descentralización” solo resultó en la formación de 13 gigantescas Organismos de Cuenca del gobierno federal, que no tuvieron que formar o respetar a los Consejos de Cuenca, que supuestamente iban a lograr procesos de planeación y gestión colaborativa gobierno-sociedad.

Los municipios quedaron a cargo de las enormes tareas de provisión de agua potable, saneamiento y alcantarillado, bajo la tutoría de los gobiernos estatales, con esquemas que excluyeron la participación de los habitantes y promovieron el clientelismo y la corrupción.

A. La Ley de Aguas Nacionales (decretada 1 diciembre 1992)

- ⤴ Establece que la base de la política hídrica nacional es la gestión integral del recurso hídrico por cuencas
- ⤴ Cada región administrativa debe organizar uno o más Consejos de Cuenca, involucrando a los tres niveles de gobierno, así como concesionarios por estado por uso, provenientes de organizaciones nacionales acreditadas por la Conagua
- ⤴ Se establece el Registro Público de Derechos al Agua (REPDA) para manejo de concesiones y asignaciones a aguas subterráneas y superficiales, y permisos de descarga.

Limitantes, 1992 a 2004:

- ⤴ Las 13 unidades administrativas cubren territorios inmensos que incluyen múltiples cuencas sin relación entre sí

- ⤴ Pocos Consejos de Cuenca son formados, no se reúnen, no tienen funciones reales
- ⤴ No hay planeación colaborativa por cuenca
- ⤴ La participación ciudadana se limita a los "usuarios" (concesionarios) nombrados por la Conagua (generalmente provenientes de organizaciones del partido único)
- ⤴ Desde sus inicios, el REPDA establece "derechos" al agua en exceso severo a la disponibilidad

B. Reforma a la Ley de Aguas Nacionales en 2004:⁶

Como resultado de presiones internacionales y el fin del partido único, se realiza una profunda reforma de la Ley de Aguas Nacionales: transformando 114 de sus 124 artículos, adicionando 66, y derogando 2.

- ⤴ Se establece la figura del "Organismo de Cuenca" (unidad territorial de la Conagua), con la intención de que trabaje de manera cercana con los Consejos de Cuenca para así lograr una mayor coordinación entre la federación y los estados, los municipios y la sociedad en cada cuenca.
- ⤴ Los Consejos, Comisiones y Comités de Cuenca y COTAS tienen que ser autónomos de la Conagua, con una composición 50% ciudadana, incluyendo ahora la participación de la "sociedad organizada"
- ⤴ La Conagua tiene que apoyar (\$) la participación de la sociedad, y tiene que financiar los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares (Comisiones y Comités de Cuenca, COTAS)
- ⤴ Se crea la figura "Bancos del Agua" así facilitando el traspaso de concesiones a empresas constructoras de viviendas en zonas reglamentadas o veda.

Falla fundamental: La LAN asignó a los Organismos de Cuenca (la Conagua territorializada) y al Ejecutivo Federal, funciones requeridas por los Consejos de Cuenca

La LAN asignó las siguientes competencias a los Organismos de Cuenca, sin obligarlos a informar o consultar a los Consejos de Cuenca y sus organismos auxiliares:

- ⤴ Formular la política hídrica y los Programas Hídricos regionales y por cuenca y acuífero
- ⤴ Manejar las cuencas y regiones hidrológicas
- ⤴ Administrar y custodiar las aguas nacionales
- ⤴ Acreditar y apoyar la organización de los usuarios
- ⤴ Expedir los títulos de concesión a aguas subterráneas y superficiales, y operar el Registro Público de Derechos al Agua
- ⤴ Programar obras hidráulicas, y construir y operarlas directamente o a través de concesiones con terceros

6 Gutiérrez Rivas, Rodrigo y María Silvia Emanuelli Panico.

"Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico

" en *El agua en México: cauces y encauces*, ed. Blanca Jiménez Cisneros María Luisa Torregrosa y Armentia Luis Aboites Aguilar. Academia Mexicana de Ciencias, México, 2010.

- ⤴ Conciliar y arbitrar conflictos
- ⤴ Instrumentar operar el Sistema Financiero del Agua
- ⤴ Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para "cumplir con sus fines"
- ⤴ Vigilar el cumplimiento de la presente Ley, aplicar las sanciones que le correspondan y ejercer los actos de autoridad en materia de agua y su gestión

Adicionalmente, la LAN asignó al Ejecutivo Federal las siguientes competencias:

- ⤴ Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero el control de la extracción de las aguas subterráneas, asegurando que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentar mecanismos para mantener o restablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;
- ⤴ Expedir decretos para zonas de veda y de reserva, **así como para su modificación o supresión**
- ⤴ Expedir decretos de rescate de concesiones

Limitantes, 2004 hasta la fecha:

- ⤴ La Conagua rehusó actualizar el Reglamento a la LAN, para así evitar la instrumentación de las reformas de 2004.
- ⤴ La Conagua solo cambió el nombre de sus 13 "Gerencias" a "Organismos de Cuenca", sin abrirse a la participación, y sin permitir la planeación por cuenca como la LAN dicta. Los recursos para obras hidráulicas con ejercidos sin planes, ni consulta ni justificación costo-beneficio.
- ⤴ El Director General de la Conagua sigue presidiendo cada uno de los Consejos de Cuenca⁷. Siguen los "representantes" nombrados en los 1990s; no generan planes ni toman decisiones, y cuando las toman, no son ejecutadas; los Organismos de Cuenca ponen condiciones a los órganos auxiliares para recibir su financiamiento
- ⤴ La Conagua no permite que los COTAS incorporen a la sociedad organizada, y en particular a los afectados (por grietas, hundimientos, contaminación de acuíferos).
- ⤴ La Conagua y el Ejecutivo Federal siguen siendo promotores y cómplices del severo sobreconcesionamiento de aguas subterráneas y superficiales; el Presidente suspendió las vedas durante el año 2008 (2009?)
- ⤴ Aunque algunas Comisiones y Consejos de Cuenca logran promover importantes dinámicas entre dependencias y con las comunidades, no existe un instrumento integrador que podría armonizar los procesos de planeación y gestión forestal, agrícola, hídrica, urbana, educativa e industrial; los pocos "planes hídricos" que se generan son elaborados por consultores externos sin construir capacidades o compromisos por parte de los actores gubernamentales y ciudadanos.
- ⤴ No hay manera de prevenir, corregir o sancionar el manejo inadecuado de contratos, concesiones y fondos públicos; la Secretaría de Función Pública refiere las denuncias recibidas a las propias autoridades de la Conagua. Los Organismos de Cuenca/Conagua tienen acceso ilimitado a fondos para

7 Hasta 2012, cuando el Ing. Luege nombró ciudadanos como presidentes de tres Consejos de Cuenca.

defenderse frente a demandas por parte de los afectados.

- ▲ La Gerencia de Consejos de Cuenca (de "oficinas centrales" de la Conagua) tiene menos competencias que los Directores Generales de Organismo de Cuenca/Conagua, lo cual limita su capacidad de apoyar a los Consejos de Cuenca y órganos auxiliares.

C. Las leyes estatales del agua y la provisión de agua potable, alcantarillado y saneamiento

Al no proponer un esquema para la coordinación entre todas las partes, la Ley de Aguas Nacionales ha dejado a la Conagua a cargo de macro-obras hidráulicas, el manejo de concesiones a aguas subterráneas y el monitoreo de la calidad de agua de las descargas, principalmente.

Los gobiernos estatales, según sus respectivas leyes estatales del agua, han asumido tutoría sobre los municipios para estructurar los organismos operadores responsables por la distribución del agua potable, y provisión de servicios de alcantarillado y saneamiento.

Por lo tanto, con algunas excepciones⁸, las leyes estatales del agua han tendido a tratar el agua como un recurso requerido por los centros urbanos, abstraído de su contexto de cuenca. Más grave aún, la mayoría de las leyes estatales exigen que los organismos operadores municipales sean encabezados por el presidente municipal en turno, sin contar con formas de participación y control ciudadana.

Como consecuencia, el personal de los organismos cambia cada trienio; el organismo no cuenta con procesos de planeación a largo plazo; los servicios son orientados por criterios clientelistas; hay un manejo opaco e ineficiente de los recursos del organismo operador; se construyen plantas de tratamiento inoperables, a cambio de incentivos personales para funcionarios poco éticos.

El ampliamente documentado "fracaso" de los organismos operadores municipales está siendo utilizado para justificar presiones para contratos con empresas privadas, con el argumento de que puedan ofrecer planeación, continuidad y eficacia. Sin embargo, las experiencias en México y en otros países han demostrado ampliamente que las empresas tienen pocos incentivos para cumplir con metas acordadas de calidad, asequibilidad, equidad y transparencia.

Será vital que la Ley General del Agua establezca criterios que:

1. Protejan a los organismos operadores de su utilización personal o político, limitando el poder del presidente municipal sobre ellos;
2. Los obligarán a elaborar, ejecutar y evaluar planes, en coordinación con sus respectivos Comités, Comisiones y Consejos de Cuenca y COTAS;
3. Favorezcan el desarrollo de una diversidad de sistemas, según las condiciones locales, incluyendo sistemas comunitarios, intermunicipales o de los usuarios
4. Abran sus órganos de gobierno a la participación ciudadana, garantizando representatividad territorial, y en particular de los sectores de la población en busca del cumplimiento de su derecho al agua y al saneamiento.
5. Especifiquen que los sistemas responsables por cumplir con el derecho al agua y al saneamiento sean **sin fines de lucro**.
6. Contemplen la formación de "comités del agua" locales para vigilar contra fugas, usos indebidos y excesivos.

8 Los estados de Michoacán y Tabasco, por ejemplo, cuentan con "Leyes Estatales del Agua y Gestión de Cuenca".

III. Propuestas:

Se propone que la Ley General del Agua (LGA) anuncie clara e inequívocamente que:

1. El agua es un bien común

El agua es un (¿bien común/público/de la Nación?) y un derecho humano y un requerimiento de los ecosistemas, **renovable**, cuya calidad, disponibilidad y acceso equitativo requiere de la participación coordinada entre la sociedad y los tres niveles de gobierno. *(eliminar referencias al agua como “bien económico”)*

2. La unidad básica de la política hídrica nacional es la cuenca hidrológica.

3. Cada cuenca hidrológica contará con un Consejo de Cuenca

Los Consejos de Cuenca serán autónomos, colegiados y de composición mixta (50% de sus representantes proviniendo de los tres niveles de gobierno, y 50% de los usuarios y la sociedad organizada.) contando a su vez con Comisiones de Cuenca y Comités de Cuenca, de la misma composición, a los niveles de subcuenca y microcuenca. Las comunidades **afectadas** por escasez, hundimientos, inundaciones, daños a ecosistemas, grietas y contaminación contarán con representación en los Consejos de Cuenca y sus órganos auxiliares. De la misma manera, se elegirán **representantes de los ecosistemas y del caudal ecológico.**

4. Las acciones, políticas, estrategias e inversiones en cada cuenca serán regidas por un Plan Rector de Gestión Integral de Cuenca y sus Recursos Hídricos.

Estos Planes serán elaborados de manera colaborativa por su Consejo de Cuenca, que busque una armonización entre los sistemas hídricos, ecosistemas forestales y agrícolas, actividades productivas, usos del suelo y zonas urbanas, para garantizar el derecho humano al agua y saneamiento, en un contexto de equilibrio ecológico y sustentabilidad.

5. La Comisión Nacional del Agua contará con oficinas nacionales y Gerencias Operativas de Consejos de Cuenca.

Las oficinas nacionales serán responsables de coordinar lineamientos de carácter nacional, y las Gerencias Operativas de los Consejos de Cuenca **ejecutarán los Planes Hídricos consensados, bajo la autoridad y coordinación de los Consejos de Cuenca.** *(Los 13 Organismos de Cuenca actuales serán reemplazados por unas 60 Gerencias Operativas de Cuenca.)*

6. Los Consejos de Cuenca supervisarán a las Gerencias Operativas de Cuenca.

Los Consejos de Cuenca revisarán y aprobarán los Programas de Operación Anual de las Gerencias Operativas de Cuenca, y las evaluarán anualmente, enviando recomendaciones. Los Consejos de Cuenca participarán en el nombramiento de los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, y en su evaluación anual y, en caso necesario, su remoción.

7. Las concesiones y los permisos de descarga, serán manejadas por la Gerencia Operativa del Consejo de Cuenca.

Las Gerencias Operativas, bajo la supervisión directa del Consejo de Cuenca y del Organismo Autónomo ("IFE del Agua"?), administrarán las concesiones y asignaciones a aguas superficiales y subterráneas, así como los permisos de descarga. Tendrán el mandato de lograr un equilibrio entre la disponibilidad y el uso del recurso hídrico en cada cuenca y acuífero dentro de un periodo definido en la LGA. Se prohibirá la transferencia de concesiones, y se clausurarán los llamados "Bancos del Agua", exigiendo que cualquier volumen que se libere en acuíferos sobreexplotados sea rescatado. Los Consejos de Cuenca tendrán la autoridad para exigir que los Organismos de Cuenca decreten zonas de veda y reglamentadas, y para solicitar al Ejecutivo Federal decretos de protección para zonas de recarga o almacenamiento (zonas lacustres, humedales y chinamperas). Las concesiones para usos industriales serán clausuradas y rescatadas en caso de no cumplir con la NOM para descargas.

8. Se creará un Organismo Autónomo de Gestión de Cuenca ("IFE del Agua").

Esta instancia tendrá presencia en todas las cuencas, y funcionará de manera autónoma del Ejecutivo. Se responsabilizará por vigilar y garantizar:

- a) La construcción y buen funcionamiento de los Consejos de Cuenca, asegurando la representatividad y la construcción de capacidades;
- b) La elaboración, evaluación y monitoreo de avances de los Planes Rector de Gestión Integral de Cuenca;
- c) La ejecución de los recursos federales en congruencia con los proyectos y obras previstos por los PRGIC;
- d) Los ajustes a los volúmenes de aguas subterráneas y superficiales extraídas para que no rebasen los volúmenes disponibles.

Trabajaría en relación cercana, vía convenios de colaboración, con las universidades y centros de capacitación en las cuencas, potenciándolos para las tareas de organizar a los sectores de la sociedad para que asuman responsabilidades en la gestión de cuencas.

(Para que sea autónomo del Ejecutivo, requerirá una reforma constitucional, como fue el caso para la CMDH y el IFE. Hay que investigar.)

9. Provisiones para garantizar el derecho humano al agua:

(Se propone un nuevo título o capítulo sobre distribución equitativa y el derecho humano al agua)

Para garantizar el acceso equitativo al agua potable, se requiere que:

- a) **La Federación priorice inversiones en cuencas y subcuencas con estrés hídrico** para poder fortalecer sus fuentes sustentables;
- b) **Los organismos operadores diseñen sus sistemas de distribución para garantizar la entrega diaria, equitativa** (el mismo volumen por habitante por día) a cada zona habitada de su territorio;
- c) Se garantice la participación de representantes de afectados por escasez en los Consejos de Cuenca y los organismos operadores,
- d) Se establezcan **formas de participación ciudadana** (“comités del agua”) **para garantizar acceso al recurso así como para vigilar contra fugas y usos indebidos o excesivos.**

10. Lineamientos para organismos operadores:

- a) Los organismos operadores responsables cumplirán el derecho humano al agua y saneamiento a través de entidades **sin fines de lucro**
- b) Los organismos operadores realizarán sus procesos de planeación en coordinación con su respectivo Consejo de Cuenca, para cumplir con sus responsabilidades a través de esquemas de coordinación intermunicipales, con participación ciudadana y de usuarios.
- c) Se garantizará la representación ciudadana, territorial, democráticamente elegida, en los órganos de gobierno de los organismos operadores, garantizando especialmente la representación de poblaciones cuyo derecho al agua y saneamiento no está siendo respetado.
- d) Se garantizará la autonomía de los organismos operadores del presidente municipal o jefe de gobierno en turno (¿cómo?)
- e) Los organismos operadores no podrán proveer el vital líquido para usos industriales, ni podrán recibir aguas residuales industriales que no cumplan con la NOM.

P.D. Iniciativa ciudadana: Observatorios del Agua

Dependiendo de lo que se alcanza lograr en la Ley General del Agua, la construcción de Observatorios del Agua desde las universidades y sociedad civil, podría servir como modelo para el Organismo Autónomo requerido. Una vez que se creara el Organismo Autónomo (“IFE del Agua y Cuencas”), el Observatorio del Agua seguiría funcionando como garante.

“Las cuencas en nuestras manos -- Agua para todos siempre”