

En contexto

¿Ley de Aguas
Nacionales o legislar
las iniciativas
ciudadanas?

Junio 2019



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

¿Ley de Aguas Nacionales o legislar las iniciativas ciudadanas?

Dr. Felipe de Alba y
Mtro. Hugo Hernández

Tabla de materias

¿Se puede planificar el agua?	3
Ejes de una discusión en curso	6
Las aristas complejas del conflicto: tres ejemplos	8
Anexo 1. Resolutivos aprobados por la CRHAPyS	12
Anexo 2. Nuevas iniciativas en materia de aguas	14

¿Ley de Aguas Nacionales o legislar las iniciativas ciudadanas?

Dr. Felipe de Alba y
Mtro. Hugo Hernández¹

¿Se puede planificar el agua?

En México, como en varios países, el agua es motivo de fuertes debates sociales y políticos desde hace varias décadas. Esta discusión es parte de una agenda política nacional que está en muchos sentidos determinada por los cambios poblacionales que vive el país, particularmente con los cambios de gobierno y orientación política que éstos tengan.

El debate por “gobernar el agua” está en el centro de las disputas por proyectos políticos de país. En este documento argumentamos que la planeación del agua o de sus prácticas por entidades públicas (o el diseño de su gestión por iniciativas legislativas) requiere un **enfoque multiescalar**. Es decir, “gobernar el agua” implica necesariamente analizar los *sistemas*, las *jurisdicciones*, las *competencias* (internacionales, federales, estatales, municipales) y los *territorios* con legitimidades y *niveles de operación* diferentes —comunitario o individual, público o privado, entre otros—, pero que coexisten en la realidad.

Por si fuera poco, “gobernar el agua” implica tomar en cuenta e incluir a los actores que participan en dichas escalas. Aquí *escalas* refiere a los múltiples niveles de gobierno; a las diferencias y tipologías de los actores involucrados en la gobernanza

¹ Felipe de Alba es doctor en Planeación Urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y con dos posdoctorados, uno en el Massachusetts Institute of Technology (MIT) (2009-2011) y otro en la École normale supérieure (ENS-Lyon, Francia) (2011-2012). Correo electrónico: fdealbam@gmail.com. Por su parte, Hugo Hernández Gamboa es doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco (UAM-X), en la línea de investigación Sociedad y Territorio. Ambos colaboran en un proyecto de análisis sobre las principales problemáticas sociales en entornos urbanos y metropolitanos del país. Correo electrónico: hugohernandezgamboa@gmail.com.

del agua; a las formas variadas de administrar el recurso hídrico; a las orientaciones público-privadas en su gestión, principalmente.

En suma, esta coexistencia de tantos factores brinda una complejidad analítica que obliga a considerar el carácter articulador del trabajo legislativo, para subrayar la noción del orden que produce la acción legislativa y de sus objetivos inherentes.

En el debate actual sobre cómo “gobernar el agua”, que recomienza en 2019, podemos hacer dos anotaciones generales. **Primero**, que en el debate sobre el agua se incluyen la variedad de **discursos de poder**, la diferentes tipologías de **decisiones gubernamentales** y la gran amalgama de intereses que representan **las movilizaciones sociales**. Igualmente, en el debate actual sobre cómo “gobernar el agua”, se pueden identificar territorios donde el recurso falta, pero también donde su manejo genera controversias públicas o soterradas. **Segundo**, es cada vez más frecuente que los gobiernos, los actores sociales o los actores políticos enfrenten situaciones “nudo”, es decir, un choque de posturas, aparentemente no negociables.

El debate sobre el agua, su administración, gestión, presentes y futuros se centra no sólo en definir actores legítimos y con capacidad política de dirigir, orientar o proponer alternativas en la gestión del recurso, sino también en entender cómo dicha gestión puede beneficiar a unas y otras áreas de la producción; cómo dicha gestión puede perjudicar o beneficiar a grandes poblaciones; o sobre las dificultades de cómo ejecutar políticas que disminuyan los niveles de desigualdad en el acceso al recurso.

En suma, se trata de un debate entre la legitimidad del tipo de gestor a elegir (públicos, privados o mixtos) y sobre la justicia y equidad en la distribución del líquido (derecho humano al agua² o mercantilización de la misma, o sus formas combinadas).

² La **ONU** reconoció el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento el 28 de julio de 2010, en su Asamblea General, reafirmando que son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. En México eso fue reconocido dos años después, en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012. A partir de ello, el Poder Legislativo disponía de un año para emitir una nueva

En este documento intentamos ubicar algunas aristas de este debate hídrico y centramos la discusión sobre la pertinencia o no de decidir entre una **Ley de Aguas Nacionales** o una **Ley General de Aguas**, esta última con una orientación mayor sobre la atención a propuestas e iniciativas ciudadanas.³

Con ese objetivo en mente, hay que hacer una pequeña advertencia al lector informado. En el debate sobre el agua se encuentra un riesgo: la “**politización**” entre oponentes, tanto por parte de instituciones responsables como de grupos involucrados en los cambios o en la protesta, o de aquellos que definen —y a veces dificultan— una discusión de los puntos urgentes que el tema requiere. **Un diálogo democrático, amplio, razonado, parece imprescindible.**

En suma, este documento hace un recuento de elementos del debate hídrico, así como de algunas de las actividades desarrolladas por la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, con relación a la discusión sobre el manejo del recurso.

Igualmente, el lector debe estar advertido de que se trata de una exploración general sobre las aristas de un debate profundo y altamente complejo. Una publicación futura consiste en un libro con estadísticas nacionales sobre los usos, destinos y manejos del líquido. Si el lector desea profundizar, además de las publicaciones en

Ley General de Aguas. Hasta el momento (junio 2019), no ha sido aprobada, aunque ha habido más de un intento de lograrlo.

³ Una clara distinción entre la naturaleza de una y otra formalidad jurídica u orientación política de la iniciativa puede encontrarse en un cuadro resumen que desarrolló la organización civil "Agua para Todos" y que comparaba en aquella ocasión la iniciativa de la anterior legislatura (LXIII) y las propuestas ciudadanas presentadas. Dicho cuadro resumen puede consultarse en el siguiente hipervínculo: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Comparativo-Iniciativa-Pichardo-vs-Iniciativa-Ciudadana-Diciembre-2017.pdf>. Otra referencia puede encontrarse en la página de la organización “Ecoósfera” que refiere esta misma discusión. Dicho documento puede consultarse en el siguiente hipervínculo: <https://ecoosfera.com/2015/03/que-pasa-con-la-ley-de-aguas-en-mexico/>

libros o revistas científicas,⁴ hay publicaciones anteriores sobre este debate producidos en el CESOP, en la Cámara de Diputados.⁵

Ejes de una discusión en curso

En la realidad mexicana se observan algunos puntos centrales del debate hídrico que se resaltan por académicos y por funcionarios públicos o por representantes empresariales. Este debate se ha desarrollado en los últimos años de manera intermitente. De forma esquemática dicho debate puede resumirse en las siguientes ideas:

- a) Las controversias por la **participación** (o no) de **grupos privados** en la gestión del recurso. Por un lado, se discute la fuerte necesidad de financiamiento del sector hídrico debido a escenarios presentes en varias ciudades del país; por el otro, se olvidan algunas experiencias de fracaso en la **administración privada** del recurso o las dificultades burocráticas inherentes a una administración pública del recurso que se resiste a la innovación;

⁴ También pueden consultarse del autor, entre otros:

- a) "Challenging state modernity: Governmental adaptation and informal water politics in Mexico City", 2016, Current *Sociology*.
- b) *Estado y Ciudadanías del Agua: ¿Cómo significar las nuevas relaciones?* 2014, UAM-Cuajimalpa, México.
- c) ¿Cambiar el medio ambiente para cambiar al Estado, o a la inversa? La ciudadanía en las incertidumbres hídricas, 2018, En Eric Mollard y Lorena Torres (coords.). *Las influencias políticas en el medio ambiente en México*, INAP-IRD. pp. 285-308.
- d) "Indicador de Malestar Hídrico. Deficiencias en el acceso al agua en la megalópolis", 2017. En *Megalópolis: un debate a diferentes voces*, pp. 259-280.

⁵ Estas publicaciones podrían ayudar al lector a completar lo que en este breve documento puede quedar inconcluso:

- a) De Alba, F. 2018 [El agua en tiempos de incertidumbre](#). Una propuesta de análisis sobre conflictos hídricos en la Metrópolis de México. Libro. CESOP. 2018. En línea.
- b) 2018 ["El agua potable y la tarifas: la perla de la Corona"](#). Reporte CESOP, 2018. En línea.
- c) 2017 ["¿Regar la dádiva o permitir el derroche? Una metáfora del riego en México"](#). CESOP, 2017. En línea.
- d) 2015 ["El agua dulce en el presente y el futuro de México"](#). CESOP, En línea.
- e) 2015 ["El Agua en la impronta contemporánea: un debate urgente"](#) CESOP, 2015. En línea.

- b) La pertinencia de los transvases o de otras formas de **aprovisionamiento alternas** con el objetivo de mejorar la disponibilidad del recurso en las zonas donde falta, lo que para algunos críticos podría significar el traslado de grandes volúmenes del líquido para uso agrícola o su destino a las grandes concentraciones urbanas, en detrimento de sectores productivos o de comunidades indígenas originarias;
- c) El paradigma “tecnológico” de importar el líquido de **zonas indígenas** para satisfacer la sed de **grandes ciudades**, sin aparente tratamiento de los conflictos que se generan o sin explorar la gran variedad de alternativas tecnológicas y alternativas ecológicas que darían sostenibilidad al manejo de dicho recurso; finalmente,
- d) Una dicotomía aparentemente falsa entre aquellos que piensan en el agua como **derecho humano** y quienes lo piensan como **bien económico**. Nuevamente, esto parece olvidar la necesidad de buscar alternativas ecológicas e inclusivas a los usos del agua.

Es importante destacar en todo ello dos cambios en el *momentum* del debate sobre el agua: 1) parece haber quedado atrás el debate ideológico entre la gestión privada contra la gestión pública, cuya terminología neoliberal parecía confundir a los administradores nacionales del recurso en décadas pasadas: 2) el incremento evidente de la población urbana sobre la población rural en las últimas tres décadas sugiere tanto nuevas necesidades como nuevas crisis si se continuara con estos esquemas tradicionales de decisión, fundados exclusivamente en el “transporte” (básicamente orientados en los transvases) como opción técnica viable.

El momento actual del debate sobre el agua parece estar permeado de una manera profunda sobre los discursos internacionales fundados en la sostenibilidad, específicamente en todas aquellas iniciativas, tesis o diseños técnicos que se fundamentan en la búsqueda de una relación más armoniosa con el medio ambiente.

Las aristas complejas del conflicto: tres ejemplos

El gran propósito que destaca en el debate actual sobre el agua es alcanzar un acceso más equitativo al recurso, el cual tenga como características una disposición suficiente, salubre, aceptable y asequible. Este propósito está aún lejos de alcanzarse no obstante los esfuerzos encaminados a ello que realizan diferentes instituciones y cuerpos de gobierno, como es el caso del propio Poder Legislativo.

En dicho debate por el agua también encontramos problemas de recurrencia discursiva frecuente. Mencionemos tres ejemplos.

Primer ejemplo: el discurso hídrico se fundaba casi exclusivamente en buscar el aprovisionamiento hídrico a partir de fuentes lejanas, sin considerar que dichas acciones generaban nuevos conflictos sociales, pocas veces reconocidos. La disparidad en la distribución física del recurso hídrico en el país es una de las causas principales de los conflictos por el mismo. Vale la pena insistir en que dichos conflictos están localizados principalmente en zonas urbanas, allí donde más se expresa socialmente la necesidad de abasto hídrico. En este ejemplo, las autoridades federales (o locales) —bajo la idea de una política “extractivista”— buscaban el recurso de esas otras regiones con abundancia hídrica sin análisis del impacto que dichas decisiones tuvieran sobre tales regiones de origen. Ahora esto parece estar cambiando.

Segundo ejemplo: la práctica común de instalar sistemas de aprovisionamiento para alimentar la sed de las metrópolis dejaba de lado la promoción o el olvido de las culturas hídricas sobre el cuidado futuro del recurso, como una medida de concientización medioambiental. Igualmente, las políticas de promoción al uso de aguas tratadas son muy recientes en el país —es decir, apenas en las últimas décadas—, quizá tanto como las políticas públicas de gobiernos locales que impulsen el tratamiento de los desechos hídricos o de tratamiento de las aguas negras. También es un elemento del debate que ha cambiado en años muy recientes.

Tercer ejemplo: en el ámbito agrícola los problemas han sido muy graves por la falta de tecnologías eficientes en el riego, pero no abordaremos ese tema aquí porque requiere de un tratamiento meticuloso. Baste con decir que las carencias hídricas en las zonas de riego han sido también un detonador de reacciones políticas por parte de los actores beneficiados o de actores afectados, estos últimos se localizarían en zonas con mayor presencia de población indígena.

Todo ello representa una paradoja civilizatoria: de nuevo la metrópolis contra los pueblos originarios a los que, después de siglos de habitar sus territorios —y en cierto modo preservarlos—, han estado enfrentándose con múltiples decisiones federales de “extraerles el agua”. De allí que las resistencias sociales resultantes de “transportar” el agua para beneficiar a los grandes centros de población generan regularmente que la población “despojada” de sus recursos naturales proteste, lo que algunos llaman “el consumo del capital natural” por la metrópolis.⁶ Estas resistencias constituyen comunidades hídricas —si se acepta una paráfrasis de Anderson (1991)—, dado que viven en el conflicto: la carencia, el despojo, la conciencia del olvido, la solidaridad, etcétera, con relación a la importancia de las metrópolis.

Con todo ello, el debate es saber si el discurso “extractivista” se mantiene o ha perdido viabilidad, sobre todo si esta práctica común entre las instituciones hídricas mexicanas es sostenible en el largo plazo.

La crisis de este discurso “extractivista”, antes con hegemonía en el discurso hídrico, no responde a una coincidencia, sino que tiene una explicación en la emergencia de nuevos grupos y de nuevos actores después de los resultados electorales del 1 de julio del año pasado (2018).

Cambiar ello o convertir estos nuevos discursos y estos nuevos elementos del debate en iniciativas o en leyes no es un trabajo fácil. Se trata de una oportunidad histórica para una nueva forma de “acuerdo hídrico” nacional. Es en este punto

⁶ Manuel Perló Cohen y Arsenio González Reynoso, “Conflictos sociales y gubernamentales en la región hidropolítica del centro del país”, en Sergio Vargas y Eric Mollart, *Problemas socio-ambientales y experiencias organizativas en las cuencas de México*, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2005, pp. 131–132.

preciso donde se ubica la pertinencia de los cambios legislativos en vías de una Ley General de Aguas o de una Ley Nacional del Agua. Se trata de una decisión histórica, sin duda.

Recapitulemos diciendo que, primero, en dicho debate se oponen dos mundos (al menos): el del desarrollo contemporáneo contra el del respeto a las culturas originarias.⁷ Una u otra decisión generará resistencias, también sin duda. Segundo, este debate por el manejo de las necesidades de agua en el país produce nuevas delimitaciones políticas que definirán el futuro de la gestión del agua en México. Por un lado, para localizar la acción de protesta de las comunidades hídricas. Por otro, para ubicar las necesidades hídricas de una población y, por tanto, las necesidades de transvases o la construcción de infraestructura para la captación y tratamiento del agua —según la orientación ecológica o sostenible que se invoque—, definidas por las autoridades federales o locales para satisfacer la demanda.

Consideraciones finales

El debate sobre el agua en México ha tenido diferentes etapas. En otros escritos hemos dado cuenta de ello (véase *infra*, p. 4). Puede señalarse ahora que la urgencia de privatizar el recurso a toda costa ha quedado atrás, aunque en algunos casos no se excluye en la discusión entre los actores principales.

Sin embargo, parece hoy prioritario **enfocarse tanto en la sostenibilidad** como en los **ejes de mayor racionalidad en las previsiones de futuro**. Se trata de la necesidad de mejorar los sistemas de planeación, de aprovisionamiento, de abasto y, sobre todo, del uso racional y del consumo sostenible, del acceso igualitario o al menos de su garantía.

Todos ellos son elementos que cobran particular vigencia en un contexto de cambios nacionales profundos.

⁷ Vandana Shiva, *Las guerras del agua*, Barcelona, Icara, 2014.

Por ejemplo, la alta concentración poblacional en la región centro del país es uno —aunque no necesariamente el más importante— de los mayores desafíos para los tomadores de decisiones.

En este documento se presentó una revisión de los debates en torno a la coyuntura política del derecho al agua. Todos los actores están convocados a una discusión que a veces parece exclusiva de especialistas. Actores como gobiernos (en sus diferentes niveles), la iniciativa privada, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales, los pueblos originarios, entre otros grupos.

Decidir sobre la legitimidad de quién y de cómo “gobernar el agua” no es una tarea que pueda resolverse de inmediato ni con reacciones frente a una coyuntura. Se debe contar con elementos e información suficientes para alcanzar el mejor acuerdo posible.

Parece necesario evitar que los posicionamientos excluyan otras perspectivas en los agentes que participan en el debate sobre el destino, el manejo, el acceso y el consumo de los recursos hídricos del país.

Anexo 1. Resolutivos aprobados por la CRHAPyS

Algunas de las primeras acciones que tomó la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento en la presente legislatura fueron la de exhortar al gobierno federal, a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales para que tomaran las medidas correspondientes para garantizar el acceso al líquido, en diferentes regiones del país. Específicamente, estos resolutivos aprobados fueron:

1. **Exhortar** al Ejecutivo federal a que, a través de las instancias correspondientes y en coordinación con el Gobierno del Estado de **Nuevo León**, informe sobre las medidas implementadas para atender la problemática de escasez de agua que enfrentan los municipios enlistados en la Declaratoria de Emergencia Extraordinaria por presencia de onda cálida ocurrida del 23 al 26 de julio de 2018 en ese estado.⁸
2. **Exhortar** a la Comisión Nacional del Agua y al Gobierno del Estado a trabajar de manera coordinada y urgente en acciones que permitan lograr el Saneamiento del **lago de Chapala** y, en general, el saneamiento del **Río Lerma Santiago**, que afecta a los habitantes de los municipios del **Salto y Juanacatlán** en el estado de Jalisco.
3. **Exhortar** a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) para que junto con los gobiernos de los estados de **Jalisco** y **Guanajuato** establezcan soluciones técnicas y viables respecto al Proyecto de la **Presa El Zapotillo**, escuchando en todo momento a las comunidades aledañas a dicha presa.
4. **Exhortar** a la Comisión Nacional de Agua, a la Comisión de Agua del **Estado de México** y al Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del municipio de **Nezahualcóyotl** para atender el desabasto de Agua Potable que sufren los habitantes de dicho municipio.
5. **Exhortar** al Gobierno del **Estado de México** a coordinarse de forma Inmediata y prioritaria con las autoridades del municipio de **Ecatepec** de

⁸ Los municipios señalados en la declaratoria son: Agualeguas, Anáhuac, Bustamante, Lampazos de Naranjo, Parás, Sabinas Hidalgo, Vallecillo, Villaldama, China, Doctor Coss y General Bravo.

Morelos, para cumplir a plenitud el derecho constitucional al agua de los habitantes del municipio.

6. **Exhortar** a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) junto con los **ayuntamientos** de los estados del **Pacífico Sur**, a garantizar el ejercicio pleno del Derecho Humano al Acceso, la Disposición y el Saneamiento del Agua en la región Hidrológico-Administrativa del Pacífico Sur.

Anexo 2. Nuevas iniciativas en materia de aguas

En la Legislatura LXIV (2018-2021), el diputado Feliciano Anguiano Flores, presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, junto con toda la Comisión, han acordado una serie de **Foros Regionales** en los cuales se pretende discutir la nueva Ley de Aguas Nacionales (LNA) (**Figura 1**).

En dichos Foros Regionales se tendrá como uno de los ejes de discusión las cuatro iniciativas que han sido presentadas y que están pendientes de aprobación por la Comisión misma, las cuales podrían encontrar eco en las necesidades regionales.

Figura 1. Difusión de los Foros Regionales para discutir temas sobre una LNA

FECHAS Y SEDES PARA LOS FOROS REGIONALES "RUMBO A LA CONSTRUCCION DE UNA NUEVA LEY DE AGUAS NACIONALES"

FECHA	SEDE
8 DE MAYO DE 2019	SINALOA (CULIACAN)
17 DE MAYO DE 2019	QUERETARO (QUERETARO)
27 DE MAYO DE 2019	TAMAULIPAS (REYNOSA)
7 DE JUNIO DE 2019	CHIAPAS (TUXTLA GTZ.)
21 DE JUNIO DE 2019	ESTADO DE MÉXICO (V. DE BRAVO)
5 DE JULIO DE 2019	SAN LUIS POTOSÍ (S.L.P.)
19 DE JULIO DE 2019	COLIMA (COLIMA)
9 DE AGOSTO DE 2019	CHIHUAHUA (CHIHUAHUA)
16 DE AGOSTO DE 2019	BAJA CALIFORNIA (MEXICALI)
26 DE AGOSTO DE 2019	GUANAJUATO (GUANAJUATO)
6 DE SEPTIEMBRE DE 2019	COAHUILA (TORREÓN)
20 DE SEPTIEMBRE DE 2019	PUEBLA (PUEBLA)
27 DE SEPTIEMBRE DE 2019	VERACRUZ (COSAMALOAPAN)
4 DE OCTUBRE DE 2019	TABASCO (V. HERMOSA)
16 DE OCTUBRE DE 2019	CDMX (C. DE DIPUTADOS)
30 DE OCTUBRE DE 2019	MORELOS (JIUTEPEC)
22 DE NOVIEMBRE DE 2019	OAXACA (OAXACA)
6 DE DICIEMBRE DE 2019	MICHOACAN (MORELIA)

Fuente: Proporcionado por la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento (2019)

De manera general, los cuatro proyectos pendientes de decreto que buscan reformar la Ley de Aguas Nacionales tienen los siguientes propósitos:

1. Que se prevea que las **personas físicas o morales** que efectúen **descargas de aguas residuales** a los cuerpos receptores deberán adoptar dentro de sus procesos la utilización de **materiales biodegradables**. Igualmente, se contempla aumentar las **multas** para quien haga mal uso del agua.
2. Que se asegure, en el objeto de la Ley, el **derecho** de toda persona al **acceso, disposición y saneamiento de agua** para consumo personal y doméstico, además de **regular** la explotación, uso o aprovechamiento sustentable. Igualmente, que se incluya este postulado en la política hídrica nacional para garantizar que el Estado asegure el acceso y disposición para uso personal en forma **suficiente, salubre, aceptable y asequible**.
3. Que se atribuya a la Comisión Nacional del Agua la responsabilidad de programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las **obras hidráulicas federales**, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, priorizando el gasto-inversión en regiones hidrológico-administrativas con menor nivel de cobertura en acceso, disposición y saneamiento del agua para uso doméstico. A través de la Comisión, dar mayor acceso, disposición y saneamiento hídrico para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, en las zonas con menor cobertura.
4. Construir **infraestructura** para la **captación y tratamiento** del agua, promover el uso de aguas tratadas en el ámbito agrícola e industrial.⁹

⁹ Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento. Asuntos turnados a la comisión pueden ser revisados en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_asuntos_por_comisionlxiv.php?comt=41