



**Consejo Consultivo
del Agua A.C.**

**AGENDA PARA UNA POLÍTICA DE SUSTENTABILIDAD Y EFICIENCIA
EN EL USO DEL AGUA**

Agosto del 2018

El agua adquiere un significado muy especial en virtud de su creciente escasez, de tener usos competitivos en diversas actividades económicas, y de ser satisfactor humano esencial, además de constituirse como elemento vital para ecosistemas varios de gran importancia.

Desde 2012, el Derecho Humano al agua está consagrado en el Artículo 4º Constitucional, aunque no se ha desarrollado la reglamentación que este mandato requiere, ya que el Congreso no ha emitido hasta este momento la ley que corresponde a este artículo constitucional. Esto es urgente si consideramos que 2.5 millones de mexicanos no tiene acceso a agua potable, o la que reciben es de mala calidad y en cantidad insuficiente, lo que contribuye de manera determinante a la pobreza extrema y la marginación en varias regiones de México.

La relevancia de poner en el centro de la agenda nacional el tema del agua como derecho humano y su accesibilidad para todos los mexicanos, debe estar reflejado en forma adecuada en una nueva legislación y en políticas públicas que aseguren que este acceso sea equitativo, con base en: un servicio público eficiente y de calidad que considere la situación social y territorial de los más necesitados; la necesidad de preservar la integridad ambiental de los ecosistemas; la viabilidad financiera de los sistemas de agua; y, la participación pública efectiva, el acceso a la información, la certeza hídrica para la productividad y viabilidad de diversos sectores económicos y todo lo que de ellos depende y la rendición de cuentas de las instituciones que administran el agua en nuestro país.

El agua es un *bien público* que exige una compleja institucionalidad y mecanismos eficaces de regulación. Por el momento, sin embargo, el organismo encargado a nivel federal del agua, la Comisión Nacional del Agua (CNA), a pesar de haber tenido en su momento un rol destacable en la construcción de la infraestructura hídrica básica en el territorio y de realizar algunas de sus responsabilidades fundamentales en forma eficaz - como son las acciones de emergencia frente a eventos naturales o el manejo del nivel de agua de las presas, tiene un serio problema de falta de credibilidad frente a la ciudadanía y usuarios, debido a corrupción en varios de sus procesos frente a los usuarios, impunidad, ineficiencia y falta de transparencia y rendición de cuentas. Esta situación de crisis institucional se ha agravado en los últimos años por la paulatina disminución de los presupuestos federales asignados al tema agua, lo que ha provocado falta de recursos en varios de sus programas centrales, sobre todo los que se utilizan para apoyar a los municipios y estados de la federación.

Otro factor de urgente resolución es la gran ineficiencia en la prestación del servicio público de agua, el cual está a cargo de organismos operadores municipales (en ocasiones metropolitanos o estatales) por mandato del Artículo 115 Constitucional. En México, en general y con pocas excepciones, estos organismos presentan grandes deficiencias en su operación, con consecuencias importantes en cuanto a la calidad del servicio que

proporcionan en la distribución de agua potable, a su eficiencia física y administrativa, y a su solidez técnica e institucional. Las profundas deficiencias en la prestación del servicio público de agua, combinado con la falta de políticas públicas adecuadas y recursos suficientes, inhiben el ejercicio pleno del *Derecho Humano al Agua* y generan incertidumbre para inversiones de todo tipo y tamaño. Esto es más grave aún si consideramos lo complicado y costoso que es llegar a las poblaciones más apartadas del territorio nacional, en donde el servicio de agua potable aun no llega.

En este sentido, quizás sea momento de dejar del lado viejos tabúes y considerar la modificación al Artículo 15 Constitucional para transferirle estas funciones a los estados de la federación. Es claro que se requiere economías de escala y una visión integral para poder lograr la eficiencia que se requiere en estos servicios fundamentales. No podemos esperar que los más de 2 mil municipios en el país puedan tener la capacidad para realizar estas actividades en forma satisfactoria, cuando incluso los municipios grandes del país tienen dificultades para realizar estas funciones con excelencia.

Asimismo, es fundamental buscar la armonización de los marcos legales estatales y la promulgación de una Ley del Agua que regule la calidad de los servicios públicos del agua. ordene y defina estrategias para la mejora de la calidad de los servicios con prioridad a aquellas acciones que tengan como finalidad el incremento en las coberturas, el garantizar agua potable 24/7 *bebible* directamente en la toma; el establecer sistemas de macro y micro-medición que permitan determinar con precisión la eficiencia física; el gestionar acciones y programas que permitan la autosuficiencia financiera con pleno respeto a la rendición de cuentas; el promover el reúso de las aguas residuales; el establecer la profesionalización institucional; el fomentar las alianzas público privadas; el establecimiento de tarifas a valores reales que estén aisladas y blindadas de la política; y, la eliminación de subsidios generalizados para pasar a esquemas de subsidios dirigidos exclusivamente a las comunidades y familias que realmente lo necesitan y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Es imperativo, aparte de regular a los organismos operadores como se mencionó, fortalecerlos y dotarlos de las herramientas para poder realizar las tareas que les han sido encomendadas, blindándolos y evitando la intervención de actores políticos, sociales o presiones corporativas en la toma de decisiones, como en la determinación de las tarifas, así como la selección de los directores y mandos medios y superiores para lograr en la práctica un servicio profesional de carrera y evitar su constante rotación.

Finalmente es urgente revertir la disminución presupuestal (del 70%) que se dio a partir del 2017 a los programas federales destinados a apoyar a municipios y estados en obras de agua potable, drenaje y saneamiento, así como rediseñar las reglas de operación para que los Organismos tengan real participación en la aplicación de las inversiones, facilitar el ejercicio de esos recursos y orientarse principalmente a

mejorar la continuidad y la calidad de los servicios, a remediar la contaminación de los cuerpos de agua y, en forma prioritaria, llevar el agua potable a los más pobres y marginados.

Recordemos, por el otro lado, que el agua disponible en México es consumida hasta en un 75% por el riego agrícola, en un 12% por los servicios públicos en las ciudades, y el resto, por industrias y servicios no conectados a redes municipales.

En la agricultura, en donde como mencionamos se consume la mayor parte del agua, existe un gran desperdicio del recurso, ya que la mayoría de los distritos de riego siguen utilizando el sistema de rodaje, que es el más ineficiente en cuanto al aprovechamiento del recurso, y que da resultados de productividad en general bajos frente a lo que requiere la competencia nacional e internacional.

Es necesario terminar en la agricultura con la sobre-explotación de acuíferos, lo que significa: acabar con la gratuidad del recurso; eliminar los subsidios a la electricidad para bombeo de aguas subterráneas, que benefician a los agricultores de mayores recursos; definir topes máximos sostenibles de extracción en cada cuenca o acuífero; fomentar la recarga de acuíferos e instrumentar herramientas para incentivar el uso eficiente del agua (como por ejemplo las subastas de derechos). Esto debe acompañarse de una efectiva coordinación entre SAGARPA y CONAGUA en la inducción de cultivos de acuerdo a condiciones agroecológicas y de disponibilidad de agua.

Se requiere, como prioridad, un esfuerzo decisivo del Estado para tecnificar el riego y la agricultura en México, lo cual podrá “liberar” agua a utilizar hacia otros usos y aumentar la competitividad del sector agropecuario en forma importante.

En cuanto al saneamiento de los cuerpos de agua, si bien parecería que el problema es uno de falta de infraestructura y que la solución es mayor inversión en ésta, la situación no es tal. Más de la mitad de las plantas de tratamiento que se han construido en los últimos 30 años están abandonadas, funcionan deficientemente o no están conectadas al sistema de alcantarillado. Esta situación es el resultado de no tener las políticas públicas correctas, de la ineficiencia en el cobro del agua que hace que el organismo operador no tenga los suficientes recursos para operar y darle mantenimiento a las mismas plantas y del efecto de la corrupción en todos los niveles de los gobiernos involucrados en el financiamiento, diseño, decisión de la ubicación y construcción de estas obras. Esta situación que lleva varias décadas, junto con el desdén de las autoridades en este tema, ha generado un gran despilfarro de recursos públicos y graves problemas de credibilidad ante las comunidades, en donde la impunidad e incumplimiento de normas en descargas de aguas residuales y contaminación de ríos, lagos y aguas costeras, especialmente por parte de los gobiernos municipales se ha vuelto una situación generalizada.

Estudios muestran que alrededor del 70% de nuestros cuerpos de agua están contaminados por aguas negras de ciudades y pueblos con sus consecuencias y efectos negativos para la salud pública y las inversiones productivas.

Lo anterior debe atenderse transfiriendo las responsabilidades de aplicación de la ley y vigilancia de CONAGUA a algún organismo independiente – la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) o una institución nueva profesional e independiente - para evitar conflictos de interés y captura regulatoria, y facilitar una vigilancia ambiental integrada. Este organismo estaría también capacitado para vigilar y sancionar las miles de tomas clandestinas que existen y que las autoridades han de facto permitido a lo largo de los años.

Es preciso sancionar, de acuerdo a la ley y a las normas, a los municipios que no cumplan con los parámetros establecidos en la normatividad de descargas de aguas residuales, incluso, mediante la retención de participaciones y aportaciones federales a sus presupuestos, ya que al no cumplir con el saneamiento de sus aguas servidas causan un daño muchas veces irreversible, contaminando a un recurso de la nación con las consecuencias claras en la salud pública e impactos en el potencial de desarrollo económico y bienestar de la población a lo largo del país.

El abastecimiento de agua a las grandes ciudades del centro y norte del país es un factor crítico a largo plazo, por la escasez, sobre-explotación, contaminación y demanda creciente, en especial, en el contexto de imperativos de adaptación al cambio climático.

Es por tanto indispensable desarrollar infraestructura de gran escala para el tratamiento y re-uso de aguas residuales, para la desalación de agua de mar utilizando principalmente energías renovables, y para el trasvase desde cuencas con excedentes hasta cuencas con déficit pronunciados (por ejemplo, el sistema Cutzamala, la presa *El Zapotillo*, y otras necesidades de nuevas fuentes de abastecimiento para Monterrey, Guadalajara, el Bajío y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, entre otras).

Esta última necesidad, hace fundamental utilizar en forma efectiva y seria a los Consejos de Cuenca y darles la representatividad y poder necesarios para incidir positivamente en estos proyectos, con una participación real de los usuarios del agua de las cuencas, además de buscar esquemas creativos de alianza-público privada que den viabilidad financiera y certeza jurídica a las inversiones. Estos grandes proyectos de infraestructura deberán de estar sustentados por una minuciosa *Evaluación de Impacto Ambiental*, para evitar efectos negativos en la biodiversidad por disminución en la oferta de agua en ecosistemas varios; y deberán de estar diseñados de tal forma que beneficien tanto a la cuenca que sede parte de sus aguas para otra cuenca, como a la cuenca receptora de esta agua excedente.

Por otra parte, debe dotarse de personalidad técnica, administrativa y jurídica a cuerpos de agua y ecosistemas naturales para impedir su degradación, contaminación y destrucción. Así, dentro de CONAGUA es preciso crear una unidad de conservación y manejo ecosistémico de cuerpos de agua (lagos, lagunas, esteros, presas) en coordinación con SEMARNAT con las capacidades necesarias para desarrollar e instrumentar este concepto en todas las cuencas del país.

Las ahora cuestionadas reservas de agua pueden ser el instrumento idóneo para este fin, aunque será indispensable hacerlo con la debida participación y consultas en foros públicos, y asegurar la protección de los derechos de los pueblos originarios y comunidades rurales, así como, transparentar los criterios de cómo, con qué parámetros y a quién otorgarle concesiones en caso de que haya esa disponibilidad y posibilidad.

Por su parte, la industria requiere certidumbre jurídica en concesiones y asignaciones para seguir invirtiendo sobre todo en zonas en donde hay escasez y competencia por el agua. Para este fin, será indispensable eliminar desincentivos al ahorro y penalizaciones por no utilizar al tope los volúmenes concesionados, y fomentar *bancos de agua* y mercados para la comercialización de excedentes e intercambio de aguas tratadas por aguas de primer uso entre las ciudades y el sector agrícola. Se deberán desarrollar esquemas de política para premiar el uso eficiente del agua, el ahorro, la entrega de volúmenes a organismos operadores del agua en aquellos casos que haya excedentes, así como el construir y operar pozos de absorción.

Las concesiones, que son la principal herramienta para dotar de agua al sector privado y a particulares y que se menciona como instrumento central en la asignación de bienes públicos a los particulares en el Artículo 27 de la Constitución, tienen una regulación específica insuficiente en la legislación vigente y han sido instrumentadas por la CONAGUA en forma discrecional y sin la requerida claridad en criterios y transparencia. Peor aún, el registro que por ley tiene que estar actualizado para informar sobre dichas concesiones, el Registro Público de los Derechos de Agua, está totalmente desactualizado y con grandes atrasos en su operación, generando una gran desconfianza en los usuarios, Esta falta de transparencia está en la raíz de las prácticas de impunidad y discrecionalidad de las autoridades.

La nueva administración tiene la oportunidad de cambiar radicalmente el creciente deterioro de las diferentes facetas de la administración del agua, de alguna forma refundando la gestión de este recurso con una nueva Ley General del Agua y con una modificación de fondo de la principal institución en este tema que es la CONAGUA. Esta ley y la nueva institución deberán de asegurar la transparencia con base en un sistema de información pública en tiempo real con una instrumentación automática moderna sobre la calidad del agua en ciudades, ríos, lagos, y playas y costas; concesiones y disponibilidades; extracciones y sostenibilidad de acuíferos subterráneos; y, transacciones en bancos y mercados de agua, así como administrar este recurso con honestidad, procesos y criterios claros y transparentes, así como políticas

públicas que incentiven a los actores a usar el agua en forma eficiente y sustentable. Todo esto a través de incentivos que promuevan la investigación, innovación y desarrollo de soluciones tecnológicas y esquemas de colaboración entre el sector privado y académico para impulsar, entre otros aspectos, el adecuado tratamiento y reuso de aguas residuales.

El Consejo Consultivo del Agua está entusiasmado y dispuesto a apoyar al nuevo gobierno en lograr un cambio verdadero en el tema de la gestión del agua en México.