
Octubre 3, 2012

AGUA: RÉGIMEN JURÍDICO DE COMPETENCIAS

Preparado por
Jesús Reyes Heróles G.G.

para el

IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua
“Reflexiones para mejorar el marco jurídico
de la administración del agua”

Introducción

I. Arquitectura institucional: tres vertientes

II. Tesis

III. Consideraciones para un marco jurídico

- ▶ La problemática del agua en México es bien conocida.
 - Disponibilidad: En 1950, la disponibilidad natural media de agua *per capita* fue 18 mil m³ al año; en 2010 dicha cifra representó menos de una cuarta parte de la de 1950 (4,210 m³). De seguir esa tendencia, en 2025 sería de 1,820.
 - Reparto de usos consuntivos:
 - Sector agrícola, 77%; abastecimiento público* 14%; y sector industrial 9%.
 - Alta contaminación: 70% de los cuerpos de agua en México presenta algún grado de contaminación, y 24% de las aguas superficiales tienen un nivel de contaminación tal que es imposible darle algún uso directo.
 - Reutilización: en los centros urbanos, solo 27.6% de las aguas residuales captadas es tratada
 - Sobre explotación: de 653 acuíferos identificados, solo 32 tenían algún grado de sobre explotación en 1970; esta cifra es 102 en la actualidad.
- ▶ La principal conclusión es que la falta de acceso a agua potable de calidad por buena parte de la población y la falta de tratamiento de un porcentaje importante de las aguas residuales no resulta de problemas técnicos, sino de serias **deficiencias institucionales**.

*El abastecimiento público incluye la totalidad del agua entregada a través de redes de agua potable, tanto a usuarios domésticos como a industrias y servicios conectados a dichas redes, mientras que el sector industrial comprende a la industria que se abastece directamente de ríos, arroyos, lagos o acuíferos del país (por ejemplo, la industria química, azucarera, petróleo, celulosa y papel, etc.)

- ▶ La arquitectura jurídica que norma las actividades relacionadas con el agua es compleja, poco clara, contradictoria y da lugar a indefiniciones o duplicidades en materia de competencias.
- ▶ Lo anterior hace muy difícil la tarea de las entidades federales (CONAGUA), estatales, municipales, privadas y sociales que participan en el sector agua. Es urgente que una reforma institucional facilite su tarea en beneficio de todos los mexicanos.
- ▶ Por eso, el Programa Agua de la Fundación Gonzalo Río Arronte ha apoyado y apoya investigaciones y trabajos dirigidos a actualizar y mejorar la denominada “Agenda jurídica del agua”, esto es, de las leyes y disposiciones que atañen al agua en México

- ▶ Con el propósito de simplificar el análisis, es útil distinguir tres aspectos de la problemática del agua:
 - A. Planeación y normatividad
 - B. Gestión
 - C. Financieros
- ▶ Los aspectos de *planeación y normatividad* del agua se refieren a todas aquellas actividades vinculadas con definición de los objetivos de política, planeación, regulación, coordinación entre los tres niveles de gobierno, concertación con organizaciones privadas y de la sociedad civil, en materia de objetivos, metas, estrategias, consideraciones ambientales, etc.
- ▶ Los aspectos de *gestión* se refieren a la administración de los recursos hídricos, en cuanto a su extracción, captación, conducción, potabilización, distribución, transporte (acueductos), potabilización, distribución, medición, aprovechamiento, facturación y cobranza, así como de manera destacada el desarrollo de la infraestructura -física e institucional- para llevar a cabo esas actividades.

- ▶ Los aspectos *financieros* se refieren a la generación de los recursos necesarios para poder realizar una buena gestión del agua, de suerte tal que se logre un aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos, así como proporcionar acceso a agua potable a todos los mexicanos, sanear o tratar 100% de las aguas residuales, y generar las compensaciones necesarias por “servicios ambientales”.

- ▶ No se logrará establecer un marco jurídico adecuado, para alcanzar los objetivos planteados, en la medida en que los aspectos de planeación y normativos, los de gestión, y los financieros, no se consideren simultánea e integralmente.

Tesis: hasta ahora en México no se ha logrado establecer una legislación que responda a las necesidades integrales en materia de planeación y normatividad, gestión, y financiamiento del agua . Mientras esto continúe, no será posible construir el andamiaje institucional necesario para solucionar la problemática del agua.

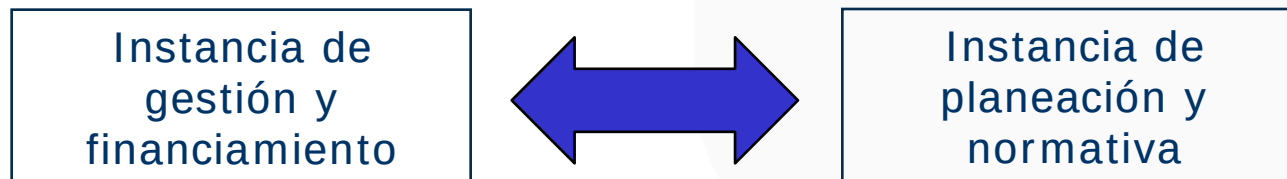
- ▶ Son bien conocidas las dificultades que derivan de la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en la atención de cuestiones del agua, así como de la complejidad adicional que surge de considerar su dimensión por cuencas.

- ▶ Si bien aquí no se abundará en esto, es pertinente señalar que perduran diversas indefiniciones acerca de la competencia de cada una de las instancias en este aspecto.
 - ¿Hasta dónde llega la responsabilidad de los gobiernos estatales, de intervenir en la solución de conflictos en materia de agua?
 - ¿Hasta dónde llega su obligación de proporcionar servicios de agua y saneamiento, independientemente de las actividades que realizan los municipios según el artículo 115 constitucional?
 - ¿Cómo determinar las “aguas de jurisdicción estatal”?
 - ¿Quién debe establecer los ritmos de explotación de los diversos acuíferos, ríos y cuerpos de agua en cada entidad federativa?
 - Otras
- ▶ En lo que se refiere a los aspectos financieros, es por demás conocido que en México, 77% del agua se destina a propósitos agropecuarios, de la cual 54% se desperdicia (el equivalente a 42% del agua total extraída a nivel nacional).
- ▶ Lo relevante es que dicha agua no se cobra, causa principal de que el sistema para gestionar el agua no tenga viabilidad financiera. También es conocido que son pocos los municipios que cobran por el servicio de agua, creando nuevamente un déficit de recursos para sostener y expandir la infraestructura necesaria.

III. CONSIDERACIONES PARA UN NUEVO MARCO JURÍDICO

- 9 -

- ▶ De lo anterior se desprende que la problemática institucional del agua en México está contenida y separada en tres silos principales:
 - Planeación y normatividad
 - Gestión
 - Financiero
- ▶ Al definir un nuevo marco normativo, que permita un mejor desarrollo del sector, es indispensable acabar con esa visión inercial, e interconectar la problemática de los tres silos.
- ▶ Un esquema posible sería distinguir una instancia de planeación y normativa, distinta y separada de otra instancia de gestión operativa y financiera.



- ▶ La instancia de planeación y normativa desarrollaría las siguientes actividades: planeación, regulación, otorgar autorizaciones-concesiones, coordinación de las tres instancias de gobierno, concertación de objetivos, metas y estrategias con los sectores privado y social; armonizar con los aspectos ambientales, sociales y de otra índole. Esas actividades pueden ser realizadas de manera descentralizada, por los consejos de cuenca, así como sus comisiones y comités.
- ▶ La instancia de gestión y financiamiento desarrollaría las siguientes actividades: extracción, captación, conducción, tratamiento, entrega de agua en bloque (al mayoreo) a instancias federales, estatales, municipales, agropecuarias, privadas, y sociales.
- ▶ En el artículo 27 se establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, y el derecho de que ésta (por concesión) transmita el dominio de ellas a los particulares, a los estados, municipios y otras entidades públicas, privadas, y sociales.

- ▶ La entrega de agua sería realizada por la instancia de gestión y financiamiento, a cambio de una compensación económica, conforme lo establece el artículo 14 Bis 5, fracc. XVI de la Ley de Aguas Nacionales: “los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de “usuario-pagador” de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de derechos.”
- ▶ El artículo 14 Bis 6, fracc. IV, señala que “son instrumentos básicos de la política hídrica nacional el cobro de derechos causados por la explotación, uso o aprovechamiento, descarga y protección del agua.”
- ▶ No hay razón por la cual la actividad de gestión del agua no sea financieramente autosuficiente en su operación, mantenimiento y expansión. Se trataría de una entidad que proporcionaría el servicio de suministro y tratamiento de aguas residuales, lo cual requiere de una contraprestación para su sustento financiero.
- ▶ Para atender a los grupos sociales más necesitados, podría establecerse un esquema de subsidios focalizados, similar a Progres- Oportunidades, ese sí con cargo al presupuesto federal.
- ▶ Para efectos de una gestión descentralizada del agua, más cercana a las características de las cuencas hidrológicas, la operación podría ser realizada por entidades similares a los “organismos de cuenca” actuales.

Octubre 3, 2012

AGUA: RÉGIMEN JURÍDICO DE COMPETENCIAS

Preparado por
Jesús Reyes Heróles G.G.

para el

IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua
“Reflexiones para mejorar el marco jurídico
de la administración del agua”