

SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS SISTEMAS AUTOGESTIVOS COMUNITARIOS DE AGUA EN LA ACTUAL LEY DE AGUAS NACIONALES (LAN), EN LA LLAMADA LEY KORENFELD (LK) Y EN LA INICIATIVA CIUDADANA DE LEY GENERAL DE AGUAS (ICLGA).

José Ricardo Ovando Ramírez

Secretario de Acción Social del Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México. Miembro de la Coordinadora Nacional Agua para Todos, Agua para la Vida. Ha sido invitado como ponente en distintos Foros Sociales sobre temas vinculados al manejo comunitario del agua, así como de luchas socioambientales a nivel nacional e internacional.

Correo Electrónico: vals poeticobocadepiedra@hotmail.com

Oliver Gabriel Hernández Lara

Doctor en Sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líder del Cuerpo Académico Actores Sociales, Participación y Desarrollo Alternativo. Coordinador de la Red Temática “Estudios Críticos del Agua” y activista miembro de Comunidad, Autonomía y Libertad (Comunal). Sus intereses de investigación incluyen Formas comunitarias de Gestión del Agua, Historia Crítica de la Psiquiatría en México, y Luchas socioambientales.

Correo Electrónico: oligahl@gmail.com



Resumen

México tiene una larga tradición de instancias autónomas que emergieron para garantizar el acceso de pueblos, barrios y comunidades a los servicios de agua. De hecho, gran parte de la infraestructura para acceder al agua a nivel doméstico fue construida a través de trabajo colectivo y voluntario de actores que, una vez formalizados, generaron Sistemas Autogestivos de administración del agua. Sin embargo, estos Sistemas Autogestivos (comunitarios, ciudadanos, rurales, etc.) no han recibido el reconocimiento jurídico que merecerían en las legislaciones que han intentado regular el acceso al bien vital en nuestro país. El presente capítulo particulariza en esta dimensión comparando la legislación existente antes de 1992, año de expedición de la Ley de Aguas Nacionales vigente, así como con la llamada Ley Korenfeld y la Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales. Así, haciendo énfasis a modelos normativos cercanos al pluralismo jurídico y apelando a una comprensión de las dinámicas históricas y culturales que han ido transformando nuestra relación con el vital líquido en nuestros territorios, los autores del presente capítulo buscan sustentar la necesidad de un marco jurídico que reconozca y reinvidique el papel de los Sistemas Autogestivos Comunitarios para garantizar el Derecho Humano al Agua.

Palabras Clave

Sistemas Autogestivos Comunitarios de Agua, Derecho Humano al Agua, Pluralismo Jurídico, Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales, Democratización de Acceso al Agua.

Introducción

Cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) entró en negociaciones con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para echar a andar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acordó hacer modificaciones a nuestra Constitución y a diversas leyes secundarias que facilitarían la entrada del capital privado para explotar la tierra y demás bienes naturales de la nación, tales como el agua, la biodiversidad, el gas, petróleo, y todo tipo de minerales útiles para la gran industria. El artículo 27, que era el corazón y sustento jurídico agrario esencial de la Constitución de 1917 –emanada del movimiento revolucionario iniciado en 1910–, y que daba al campesino la tenencia de la tierra y al capitalista sólo la concesión de ella, fue modificado en 1992 para favorecer la inversión, los cambios de uso del suelo, y la compra-venta de la tierra. En este sentido, autores como Andrés Barreda (2006), Efraín León y Octavio Rosas Landa (2006) refieren al año de 1992 como el año en el que se abre el mercado de tierras y de agua en México. Esto fomentó y dio mayores posibilidades para la tenencia de la tierra al capitalista, mientras al campesino lo introdujo en reglas del juego que resultarían en distintas formas de despojo.

En el caso de las leyes secundarias que Salinas promulgó en 1992 tenemos, por ejemplo, la actual Ley Minera (DOF, 1992A), que calificó a esta actividad de “utilidad pública” y “preferente”. Semejante respaldo jurídico ha contribuido al concesionamiento de hasta un tercio del territorio nacional a empresas mineras –sobre todo canadienses– amen de estar provocando una brutal sobreexplotación y contaminación de los acuíferos en el territorio mexicano¹. Precisamente la ley que ha permitido esa sobreexplotación de agua es la Ley de Aguas Nacionales (LAN) expedida en 1992 (DOF 1992B), ya que ésta última supuso una estructura jerárquica y autoritaria de toma de decisiones, delegándolas en el Presidente de la República, quien las ejerce discrecionalmente a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Cabe recordar que 1992 también es el año de la realización de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente en Dublín, Irlanda, la que –según algunos especialistas– “constituye un mojón ineludible en las políticas de mercantilización” (Taddei, 2013: 113). A partir de dicho año en nuestro país se creó un sistema de concesiones conocido como Registro Público de Derechos de Agua (REPDa), el cual aparenta manejarse con criterios de libre mercado, pero que en realidad tiene tintes de clientelismo y nepotismo, ya que se ha prestado al reparto preferencial de concesiones a empresas nacionales y extranjeras que sean “amigas” del Presidente de la República en turno. Se trata, como diría Joseph Stiglitz (2002) –premio nobel de economía en 2001– de un “capitalismo de cuates”.

¹ Según datos de La Jornada, más de 36 millones de hectáreas han sido concesionadas a empresas mineras privadas. La Jornada, 23 de noviembre de 2015. Pág. 11. Minería: Saldo nefasto. La Jornada 22 de julio de 2017. Pág. 6.

Los cambios jurídicos de la ley de aguas nacionales de 1992

Las leyes que antecedieron a la actual LAN fueron la Ley Federal de Irrigación de 1927 (Lanz, 1982), la cual fue expedida en un contexto en el que el país tenía una marcada vocación rural y agraria, y que consideraba al vital líquido como un “bien comunal”. Posteriormente, en un escenario nacional menos rural y que apostaba por la industrialización y urbanización del país, se promulgó la Ley Federal de Agua de 1972 (DOF, 1972). Ésta partía de la definición del agua como un “bien nacional”, es decir, como propiedad de la nación. La Ley Federal de Irrigación establecía que la gestión de este recurso dependía de las propias comunidades, al tiempo que la autoridad sobre el agua recaía en los gobiernos estatales. La ley de 1972 –aunque respondía al excesivo centralismo urbano-capitalista de mediados del siglo XX en México– al considerar el vital líquido como “bien nacional” permitió –junto con la ley de 1927–, que la gestión comunitaria tuviera cierto reconocimiento y la tolerancia del Estado.

Es por ello que Gonzalo Flores y Efraín León (2006) hablan de una doble y aparentemente contradictoria tendencia de integración y fragmentación respecto de la administración de nuestros recursos hídricos; ya que muchas de las instancias que regulan o administran el recurso, han emergido en distintos momentos históricos y han tenido objetivos y premisas diversas, incluso contradictorias. Un factor decisivo para la reorganización de una nueva hegemonía en materia de agua será la creación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en 1989, que, desde ese año, concentrará la gestión integrada² del recurso vinculada al poder ejecutivo. Esto se acentúa en 1992, cuando se establece una nueva fase de ordenamiento a través de Organismos de Cuenca, mismos que disminuyen la injerencia de estados, municipios y comités locales en la administración del agua. Pero a esta primera tendencia de centralización le siguió un movimiento de fragmentación o atomización, ya que desde la segunda mitad de los noventa la legislación que regula la gestión del recurso quedará establecida en los distintos usos con reglas muy particulares (Flores y León, 2006).

Por su parte, la LAN (DOF, 1992B) salinista incorporó un cambio en la denominación y definición básica para el libre comercio. Además de considerar al agua como “bien nacional”, la denominó “bien económico”. Es precisamente aquí cuando la gestión comunitaria del agua, que practican principalmente las comunidades rurales y periurbanas para satisfacer ese derecho humano fundamental, empieza a encontrar obstáculos. En primer lugar, desde que entra en vigor la LAN, a los sistemas comunitarios de agua se les ha presionado para que se conviertan en sujetos obligados a obtener una concesión de agua que –como se dijo– es otorgada por el presidente de la República a través de la CONAGUA. Para la CONAGUA, de acuerdo con una muy libre interpretación de la misma LAN, estos sistemas comunitarios deben ser considerados como empresas de carácter público o privado. En este sentido nos remitimos a la definición de concesión contenida en la LAN (DOF, 1992B: 2-3), la cual señala que esta es un “título que otorga el Ejecutivo Federal...para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales...a las personas físicas o morales de carácter público o privado”.

Lo anterior ha provocado que las comunidades que venían gestionando su agua sin ninguna finalidad mercantil más que la de garantizar su acceso, se vean obligadas a pagar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el derecho de extraer el agua en bloque. Con las definiciones del agua como un “bien de la nación” o un “bien común” estas disposiciones

2 Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: Concepto acuñado por la Asociación Mundial del Agua que permea toda la actual Ley de Aguas Nacionales y que, en teoría, promueve la participación ciudadana en la gestión del vital líquido.

no tenían cabida, sin embargo, en la actual LAN el agua es, de facto, propiedad del Estado Mexicano –es decir del Presidente en turno– y no necesariamente de “la nación”. Además de cobrar de manera excesiva el agua en bloque, si las comunidades no pagan puntualmente, la SHCP puede cobrarles multas, recargos y actualizaciones como a cualquier “persona física o moral”. Esto contraviene toda lógica elemental de respeto a los derechos humanos ya que, como se dijo, la finalidad de los sistemas comunitarios dista mucho de ser mercantil. Esta es una de las razones por las que la lucha contra el sistema de concesiones previsto en la LAN debe ser un punto central para la supervivencia de los Sistemas Comunitarios de Autoabasto de Agua Potable.

En tercer término está lo que para la LAN (DOF, 1992B: 31) se denomina “Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad”. En el segundo párrafo del artículo 14 BIS se prevé que “se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas...con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas (COTAS)”. Desde aquellos años ha sido en estos COTAS en donde la participación de los Sistemas Comunitarios de Autoabasto de Agua ha sido confinada. Sin embargo, de acuerdo a nuestra experiencia³, estas Comisiones y Comités han pasado a desempeñar un papel subordinado a los intereses capitalistas de desarrollo territorial, que no han traído más que una dinámica de urbanización salvaje (Barreda, 2009). En este sentido, cuando asistimos a las reuniones de los COTAS en 2005 y 2006, sólo se nos expuso un sinfín de megaproyectos, como el enorme trasvase que traería agua de la Cuenca del Pánuco a la Cuenca de México para –según los ingenieros de CONAGUA– abastecer a los grandes fraccionamientos que desde fines del siglo XX han estado invadiendo la Cuenca de México. Otro tema sistemáticamente expuesto y fomentado desde los COTAS es el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA, 2012)⁴, instrumento mediante el cual, siguiendo el esquema de asociaciones público-privadas, se ha estado imponiendo la municipalización-privatización del servicio de agua potable en nuestro país. Una vez que cuestionamos estos megaproyectos y programas, las respuestas de los representantes de la CONAGUA fueron tajantes: “ustedes pueden opinar, pero las decisiones las tomamos nosotros”. ¡Qué forma tan interesante de promover la “participación de los usuarios y de la sociedad” en materia de gestión hídrica previó la LAN! Con semejante trato, después de cuatro reuniones y entendiendo que se trataba de todo menos de fomentar la participación, decidimos no volver jamás a los COTAS.

Así, desde nuestra propia experiencia y con los argumentos ofrecidos hasta el momento, coincidimos con lo dicho por Efraín León y Octavio Rosas Landa (2006) respecto a que las más importantes estrategias conducentes a la privatización son: 1) el cambio progresivo en la definición del agua, desde la Ley Federal de Irrigación de 1927 que la consideraba como “bien comunal”, hasta la de 2004, que profundiza la tendencia privatizadora de la LAN salinista considerando al agua como “bien de la nación”, “bien económico” y “bien estratégico”; 2) la modificación de los mecanismos de gestión a través de organismos que, a la vez que excluyen a la mayor parte de la población, incentivan la participación de empresas privadas; 3) la clasificación de usos de agua, que favorece a los usuarios y consumidores industriales, y genera un control estricto sobre los consumidores agrícolas y domésticos urbanos; y 4) el establecimiento de medidas fiscales, burocráticas y legislativas, que favorecen la inversión de capital privado.

3 Nos referimos a la experiencia de la que el profesor Ovando ha sido parte en tanto Asesor y Comisionado de Prensa y Propaganda del Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México, A.C.

4 La versión más actualizada del PROMAGUA en 2019 se encuentra en este documento (Pág. 117): https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448856/Cat_logo_2019__2_.pdf

El nuevo contexto jurídico y la necesidad de una nueva ley de aguas nacionales

La primera década del siglo XXI culminó con interesantes experiencias en defensa del agua que hicieron visible el tema a nivel internacional, y que llevaron a que gobiernos e instancias internacionales prestaran atención a la necesidad de proteger, desde la legislación, el agua como un bien básico para la vida. Acaso la expresión de defensa y organización más importante es la que se dio en Bolivia a partir de 2000 y que se ha conocido como “La Guerra del Agua”. Esto es lo que llevará a que sea la misma delegación boliviana la que presente, en la Organización de las Naciones Unidas, la iniciativa para decretar el Derecho Humano al Agua (2010). En nuestro país este acontecimiento jurídico adquirió estructura y relevancia con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos en 2011, misma que obligó al gobierno mexicano a elevar a rango constitucional todo acuerdo internacional en materia de Derechos Humanos al que decida adscribirse. Posteriormente, el ocho de febrero de 2012 y en congruencia con la iniciativa anteriormente descrita, se otorgó rango Constitucional al Derecho Humano al Agua y Saneamiento en el artículo 4º. Así, en dicho artículo se lee textualmente: “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 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, 1917: 8).

Con ello, una vez garantizado el Derecho al Agua de todos los mexicanos, el artículo 3º Transitorio (DOF, 1917: 5) abrió un plazo para la expedición de un nuevo marco jurídico con vistas a su aplicación: “El Congreso de la Unión –afirma– contará con un plazo de 360 días para emitir una nueva Ley General de Aguas.” Esto representó para muchos académicos, colectivos y organizaciones que han estado participando en la democratización del acceso al agua, la apertura de un amplio escenario para luchar por la construcción del Buen Gobierno del Agua en nuestro país. Más aún cuando, en agosto de 2012 nuestra carta magna facultó, mediante los artículos 35 y 71, a los ciudadanos a presentar iniciativas de Ley.

Es en ese contexto que, una vez realizadas las reformas constitucionales, se abrió un plazo a partir del que –convocados por la Coordinadora Nacional Agua para Tod@s, Agua para la Vida– se realizaron numerosos Foros Académicos y Participativos para recuperar distintas voces y presentar una Iniciativa Ciudadana de Ley de Aguas Nacionales⁵. Dicha iniciativa se presentó a los medios de comunicación desde febrero del 2013 y ha recibido varias observaciones y modificaciones que la han ido complementando y enriqueciendo al grado que, podemos afirmar, actualmente es el instrumento jurídico más completo, integral y democrático en la materia. Dos cualidades generales podemos destacar respecto de la Iniciativa Ciudadana, la primera es que recupera voces y argumentos de distintos sectores sociales, clases populares, pueblos indígenas, ambientalistas, académicos, políticos, etc. Y la segunda es que, al hacerlo, es un documento cercano al pluralismo jurídico (Tapia, 2009), lo que la aleja de las perspectivas reduccionistas o claramente empresariales que suelen ser promovidas desde el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y que – como hemos dicho– dieron origen a la Guerra del Agua en Bolivia.

5 El Primer Congreso de Agua para Tod@s se llevó a cabo en diciembre del año 2012, en la Rectoría General de la UAM Xochimilco. El segundo en Guadalajara, Jalisco, en 2014. El tercero en Jalapa, Veracruz, en 2016. Y el cuarto en la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas, en 2018, entre otros muchos eventos que han dado vida a la ICLGA.

Si ahondamos en las características de nuestro país, podemos resaltar dos dimensiones que –nos parece– deberían ser contempladas para el diseño de cualquier instrumento jurídico o política pública. Se trata de una dimensión interna, cultural e histórica; y otra externa, económica y geopolítica. La primera es la composición multiétnica de nuestro país: México es el país con mayor población indígena en números absolutos de toda América Latina. Si consideramos que pocas leyes han hecho valer esta condición a lo largo de la historia de nuestro país, tenemos que reconocer que estamos frente a una deuda histórica que no ha permitido un desarrollo participativo ni ha generado condiciones democráticas para que distintas voces sean escuchadas para la toma de decisiones.

Imagen 1. “Logo de la Organización Civil ‘Agua para Todxs, Agua para la Vida’”



Fuente: <http://aguaparatodos.org.mx/>

En segunda instancia, y respecto de la dimensión externa, tendríamos que reconocer los intereses geopolíticos y cómo éstos se manifiestan respecto al control y manejo de distintos recursos estratégicos (energéticos o naturales). En este sentido la invitación de Luis Tapia (2009) a pensar la democracia geopolíticamente, lo que –para el caso del agua– implicaría producir leyes que permitan democratizar su acceso sin mercantilizarla. Es decir, si bien es loable pensar en diseños institucionales de gobernanza hídrica que realmente integren a distintos sectores sociales; hay que asumir la desigualdad política, económica y social realmente existente entre empresarios e indígenas –por mencionar sólo dos sectores– para, desde dicha condición fáctica, preguntarse por los instrumentos jurídicos que realmente permitan garantizar el Derecho Humano al Agua y Saneamiento, al Medio Ambiente sano, y la toma de decisiones más pertinente para el Desarrollo Sustentable. Se está convencido de que el dilema entre eficiencia fiscal y democratización del acceso al agua es un dilema falso (Barkin y Klooster, 2006), pues el verdadero obstáculo está en los intereses privados implícitos en el control del recurso hídrico. De hecho, como lo analiza Emilio Taddei (2013), el discurso hegemónico de la escasez del agua juega, en muchas ocasiones, un papel muy importante en la legitimación de acciones que buscan su mercantilización. Es algo parecido a lo que sucede con el discurso de la sustentabilidad, mientras más se le escucha menos sustentable se está siendo (Monterroso y Zizumbo, 2009), y allá en los pueblos y comunidades indígenas que tienen prácticas que podrían ser tildadas de “sustentables”, ellos las nombran con otros términos. Es por ello que –consideramos– el derecho crítico y en específico el pluralismo jurídico son las tradiciones más pertinentes para la producción de una ley que garantice el acceso al agua en un país como el nuestro.

La ley Korenfeld, la persistencia de las iniciativas neoliberales y la situación de los sistemas comunitarios

Tres años después del plazo que abrió el Artículo 3° transitorio descrito más arriba, y en un grave intento de imposición, se presentó la denominada “Ley Korenfeld”⁶. Desde nuestra perspectiva la Ley Korenfeld era totalmente contraria a la lógica de los Derechos Humanos, sin embargo, el Estado Mexicano no ha podido imponer una ley aún más agresiva que la LAN de 1992 debido a la férrea oposición ciudadana. Hay que ser claros con que la privatización no es reciente, pero, así mismo, hay que aclarar que frenar la Ley Korenfeld no implica frenar la privatización del recurso. En este sentido retomamos lo dicho por Andrés Barreda (2006: 17) quien puntualiza que uno de los problemas para dar cuenta del proceso de privatización tiene que ver con que son numerosas sus dinámicas y particularidades a lo largo del territorio nacional. Él da cuenta de dos mecanismos diferenciados, el acaparamiento y la distribución. En el primero distingue entre los acuerdos en favor de: a) empresas operadoras de servicios urbanos, b) empresas a favor de requerimientos industriales; y en el segundo dirigido a empresas cuyo objetivo es la monopolización de las principales fuentes rurales de agua. Y en lo que se refiere a los mecanismos vinculados con la distribución, se incluyen las pautas generales para regular los nuevos mercados del agua, el intercambio de volúmenes de agua entre las ciudades, las industrias y el campo o, incluso, los trasvases entre las diversas cuencas del país (Barreda, 2006: 17). Es de esperarse que este entramado jurídico e institucional desfavorezca a los Sistemas Comunitarios de gestión del agua por lo que, en las líneas que siguen realizaremos una comparación de la situación jurídica de dichos Sistemas en relación con la LK y la ICLGA.

Foto 1. “Integrantes de Agua para todxs y de otras OSC en un Foro Social del Agua en Colombia”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

El intento mediáticamente más visible y frontal para privatizar jurídicamente el agua en México fue el realizado en 2015. Sin embargo, el legislativo tuvo que dar marcha atrás debido al descontento y la movilización de distintos sectores sociales. Pero ¿Qué papel le tenía reservado a los Sistemas Comunitarios la citada Ley Korenfeld? ¿Qué otros aspectos negativos tenía esa ley? En primera instancia tendríamos que decir que, además de inducir “en el ámbito de sus competencias”, a todas las autoridades para que concertaran y fomentaran

⁶ Cabe mencionar que el nombre oficial de la Iniciativa presentada era Ley General de Aguas, no éste, sin embargo, en tanto que se trata del apellido del exdirector de CONAGUA que la impulsó, tanto los medios de comunicación como colectivos, asociaciones y actores políticos, comenzaron a identificar la iniciativa con dicho nombre. Ello ha llevado a que dicho nombre se utilice tanto a nivel cotidiano como en foros académicos y especializados.

la participación privada en la prestación del servicio de agua potable (arts. 80 y 81), la LK no preveía la participación real de los sistemas comunitarios de agua, tal como quedó de manifiesto en la fracción V de su artículo 58:

V.- Las organizaciones de la sociedad, incluyendo organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios, y otros grupos organizados y vinculados con la explotación, uso, aprovechamiento o conservación, preservación y restauración de las aguas de la Cuenca Hidrológica y de los acuíferos, también participarán en las actividades de los Consejos de Cuenca en la calidad que se determine en las reglas generales de integración, organización y funcionamiento del propio Consejo de Cuenca (Gaceta Parlamentaria, 2015: 48).

En dicho sentido la LK no preveía una participación social a través de los sistemas comunitarios de agua, sino que todo lo dejaba en manos de un futuro reglamento que nunca llegamos a conocer porque la ley fue parada en seco por los ciudadanos. Sin embargo –y contradictoriamente–, en su artículo 61, la LK (Gaceta Parlamentaria, 2015: 50), reconoce como “organización de la sociedad civil” al “Consejo Consultivo del Agua”, pero en ningún lado de la ley se nos explica quienes integran dicho consejo. También reconoce en esta categoría a los grandes agroexportadores agrupados en la Asociación Nacional de Usuarios de Riego, quienes, como el ya fallecido Javier Usabiaga, conocido como el “rey del ajo”, depredaba y su empresa aún depreda acuíferos para cultivos de exportación. Siguiendo esta misma lógica, la LK metía en el mismo paquete de “organizaciones de la sociedad civil” a la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS) que, como es sabido, representa a la iniciativa privada que vela por privatizar el vital líquido en nuestro país. El mismo David Korenfeld Federman, ex director de la CONAGUA, fue presidente de ANEAS. Ni hablar: el rebaño al cuidado de los lobos.

Otros de los artículos que denotaban la perversidad y el autoritarismo de la LK (2015) es el 263 que a la letra proponía: “Para hacer cumplir sus determinaciones las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 113). Por su parte, el 267 criminalizaba la investigación científica independiente si no se contaba con un permiso expreso de la CONAGUA. Claro que, sin decirlo, la propuesta pretendía centralizar la investigación y tenía dedicatoria especial a los investigadores de las universidades públicas del país: “Artículo 267.- La Comisión sancionará conforme a lo previsto por esta ley, las conductas siguientes: (...) XXVI.- realizar obras de exploración, estudio, monitoreo, reinyección y remediación sin contar con el permiso correspondiente” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 115). En el Artículo 268 quedaban establecidas las multas como uno de los mecanismos para sancionar administrativamente las conductas ilícitas y, para cerrar el cuadro, el artículo 269 establecía:

Las faltas a que se refiere el artículo 267 de esta ley serán sancionadas administrativamente por la Comisión con multas entre 200 y 50,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción.

Las multas que imponga la autoridad en materia hídrica se deberán cubrir dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que cause estado de resolución en la que fue impuesta.

Cuando las multas no se paguen en el término señalado, el monto de las mismas se actualizará mensualmente desde el momento en que quedó firme la resolución y hasta que el pago se efectúe, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Se consideran faltas graves las contenidas en las fracciones X al XXVIII del artículo 267...” (Gaceta Parlamentaria, 2015: 116).

En contraste, el papel que juegan los Sistemas Comunitarios Autogestivos en la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (ICLGA) es un papel central, en donde se les dota de personalidad jurídica y se les faculta para participar en el ejercicio de la buena planeación de actividades, tanto económicas como socioecológicas, en la cogestión de las cuencas. Esto lo podemos ver expresado en los artículos 23, 24 y 25 de la ICLGA. No olvidemos que el fundamento del Buen Gobierno del Agua (CNAPT, 2017) es la participación consciente e

informada de la ciudadanía, en donde el Estado debe jugar el papel de financiador, guía y árbitro imparcial de posibles conflictos hídricos. En pocas palabras, hacer realidad las Asociaciones Público-Comunitarias para la cogestión planificada de cuencas. El siguiente articulado habla por sí mismo y nos demuestra como la ICLGA es la Ley de Aguas que México necesita toda vez que su finalidad es garantizar el Derecho Humano al Agua:

Sección II. Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento

ARTÍCULO 23.- Los Sistemas Comunitarios son organismos que han sido construidos y administrados por sus usuarios, generalmente en la ausencia de apoyos gubernamentales. Contarán con personalidad jurídica, y, al registrarse con el Consejo Nacional de Cuencas y Aguas a través de la Gerencia de su Comisión de Cuencas, serán reconocidos como Autoridades Hídrico-Territoriales Locales. Su patrimonio será indivisible, imprescriptible e inembargable, y pertenecerá a los usuarios. Sus operaciones serán sin fines de lucro y exentas de impuestos. No se permitirá la participación del capital privado, la venta de acciones ni esquemas de asociación con entidades con fines de lucro. Cada Sistema Comunitario dispondrá, si se requiere, de espacio en el palacio municipal para su trabajo administrativo y su relación con el público (ICLGA, 2015).

En el artículo 24 se detallan las atribuciones de los Sistemas Comunitarios entre las que encontramos administrativas, legales, financieras etc. Es decir, un paquete de atribuciones que permitirán, por primera vez en la historia del país, que aquellos Sistemas Comunitarios sin fines de lucro tengan el respaldo jurídico necesario para cumplir un papel activo y central en la garantía del Derecho Humano al Agua. Entre estas atribuciones destacamos las de elaborar y ejecutar su planes para el Acceso Equitativo y Sustentable al Agua y Saneamiento⁷, participar en el Plan Estatal y Municipal; gestionar recursos federales, estatales y municipales para cubrir sus necesidades de infraestructura; monitorear la calidad del agua y difundir esta información entre sus usuarios; garantizar el acceso universal y gratuito a bebederos y baños dignos; garantizar que la calidad de las aguas municipales tratadas cumpla con la normatividad según

Foto 2. “Pozo del Sistema de Agua Potable de Tecamac, A.C.”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

⁷ Se trata de planes previstos en la ICLGA para que los Sistemas Comunitarios de Agua tengan acceso a recursos públicos. Consiste en: a) diagnóstico de requerimientos económicos para modernizar la infraestructura de sus sistemas de distribución de agua potable, b) diagnóstico de requerimientos para construir o modernizar su infraestructura de drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales; y c) demostración de la implementación de mecanismos de democracia interna en los sistemas comunitarios, transparencia y rendición de cuentas con sus usuarios en las asambleas.

su reúso por actividades humanas o ecosistemas; participar en la elaboración o modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano o planes parciales de desarrollo urbano, así como en los programas de ordenamiento ecológico municipal; promover el aprovechamiento de aguas pluviales; asegurar que los usuarios industriales logren una transición hacia cero descargas, cien por ciento reciclaje; construir infraestructura local de recolección, tratamiento y reúso de aguas residuales; utilizar sus aguas tratadas para el mantenimiento de áreas verdes en su zona de cobertura; entre otras.

Con semejantes atribuciones, los Sistemas Comunitarios tendrán un respaldo jurídico inusitado y responsabilidades para cuyo cumplimiento les será necesario recurrir a financiamiento público. En dicho sentido, el Artículo 25 establece que aquellos que carezcan de la “infraestructura requerida para garantizar el acceso a agua y saneamiento a todos los habitantes en su zona de cobertura tendrán acceso a recursos públicos a través del Fondo Nacional por el Derecho al Agua y Saneamiento, para adquirir la infraestructura necesaria, dando prioridad a proyectos que impliquen menores costos de operación” (ICLGA, 2015).

Pero la inclusión y empoderamiento de los Sistemas Comunitarios, Autónomos y Ciudadanos para la administración del recurso hídrico también permite un diseño plural en el que se darían pasos decisivos hacia la democratización del acceso al agua. Ésta es la razón fundamental por la que millones se movilizaron en Bolivia, así como la razón por la que acuerdos, constituciones, y otro tipo de documentos jurídicos han venido pujando por garantizar el acceso a este bien común natural. En este sentido, si bien la experiencia nos ha enseñado que los procesos legislativos nunca son suficientes, vemos con buenos ojos el proceso que está en ciernes. Una vez que se avance con lo jurídico, o complementando dicho proceso, son necesarias voces y movilizaciones que permitan aglutinar a los sectores menos favorecidos por el proceso de privatización del recurso. En este sentido, concordamos con Flores y León (2006: 44) quienes urgen una:

demanda social masiva dirigida a construir mecanismos de participación real de la sociedad que le permitan no sólo tener espacios institucionales donde exigir mejores servicios hídricos, sino espacios institucionales que no las obligue a comportarse como empresas privadas y legitimadoras de la privatización, y sobre todo que posibiliten, respeten e impulsen la gestión comunitaria de este recurso (Flores y León, 2006: 44).

Pero la pugna por la inclusión de los Sistemas Autónomos y Comunitarios en la ley no se reduce a la búsqueda de diseños jurídicos e institucionales más democráticos. Lo que está en juego es la inclusión de voces, saberes, cultura y premisas de sectores populares e indígenas sistemáticamente excluidos por el orden económico y político. Es sabido que la colonialidad y el gamonalismo (Mariátegui, 2007) llevaron a que los Estados y constituciones de América Latina fuesen realizadas a espaldas de la mayor parte de su población. Eso excluyó a sectores mayoritarios de la posibilidad de ser tomados en cuenta como actores políticos con capacidad de tomar decisiones respecto a su territorio y las medidas necesarias para su desarrollo. De la adecuada recuperación de dichos saberes y cosmovisiones –afirmamos– depende el futuro que tracemos en el país en general y en la sobreexplotada cuenca del Valle de México. En dicho sentido las palabras de Arturo Legorreta (2006: 317), quien afirmó que en el devenir de la historia “la naturaleza lacustre, aquella nutrida por los pensamientos indígenas, ha sido desplazada casi en su totalidad por las visiones modernizadores de construir obras más pensadas para el desalojo del agua y menos para su retención y aprovechamiento. Producto de esa incapacidad para dominar la naturaleza lacustre, la ciudad ha sido presa de constantes inundaciones”.

A manera de conclusión y línea de acción

Aunque una ley puede apoyar mucho, también es necesario construir organización de base, en donde la capacitación sea fundamental e imprescindible. En este sentido, el hecho de que Agua para Tod@s sea parte de la Red VIDA y de la Plataforma de Acuerdos Público-Comunitarios de las Américas (PAPC) desde septiembre de 2016, nos dio la pauta para aprender de las experiencias que tienen en materia de gestión comunitaria del agua nuestros hermanos latinoamericanos. Es así que en febrero de 2017 se echó a andar el “Curso de Capacitación para la Defensa y Gestión Comunitaria del Agua”, llamado cariñosamente por sus integrantes “La Escuelita del Agua”, la cual, como una semillita que se desarrolla y crece, ya pasó por su segunda etapa en 2018 y, en 2019, inició una tercera. Pero la meta final tendrá que ser una Red Nacional de Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, con liderazgos múltiples, democráticos y sin caudillismos, que además funcione de manera permanente y colabore en la construcción de los Nuevos Consejos Ciudadanizados de Cuenca que se prevén y avocinan en la ICLGA para echar abajo los caducos, inoperantes y corruptos Consejos aún existentes. El objetivo es que los pueblos de México ayuden a construir una verdadera democracia del agua porque, si construimos democracia del agua —como dice Vandana Shiva—, construiremos la paz.

Foto 3. “La Escuelita del Agua, esfuerzo regional de autocapacitación de los Sistemas Autónomos y Comunitarios de Agua del Estado de México”



Fuente: Archivo personal de Ricardo Ovando

Fuentes Consultadas

- Barkin, David y Daniel Klooster (2006) “Estrategias de la Gestión del Agua Urbana” En: Barkin, David (coord.) *La Gestión del Agua Urbana en México. Retos, Debates y Bienestar*. Universidad de Guadalajara. UAM-X. México.
- Barreda, Andrés (2006) “La Privatización del Agua y sus Servicios en México” En: Barreda, Andrés (coord.) *En Defensa del Agua. Sindicato Mexicano de Electricistas. Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular*. Editorial Itaca. México. pp. 13 – 28.
- Barreda, Andrés (2009) “Diagnóstico Ambiental de México”. Asamblea Nacional de Afectados Ambientales. México. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/andres-barreda-marin-diagnostico-ambiental-de-mexico-anaa-2009/>
- Coordinadora Nacional Agua para Todos, Agua para la Vida (2017) “Leyes, luchas y la construcción del buen gobierno del agua en nuestros estados y en la Ciudad de México” Creative Commons. Disponible en: <http://aguaparatodos.org.mx/wp-content/uploads/Manual-para-leyes-estatales-y-CdMx-VF.pdf>
- Diario Oficial de la Federación (1917) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” DOF 15-09-2017. Querétaro. 5 de febrero de 2017.
- Diario Oficial de la Federación (1972) “Ley Federal de Aguas DOF 11-01-1972” .México. DF. 11 de enero de 1972.
- Diario Oficial de la Federación (1992A) “Ley Minera DOF 11-08-2014”. Méxic. DF. 26 de junio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación (1992B) “Ley de Aguas Nacionales DOF 24-03-2016”. México. DF. 1 de diciembre de 1992.
- Gaceta Parlamentaria (2015) “Ley General de Aguas”. Año XVIII. Núm 4223-VI. Jueves 26 de febrero de 2015.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2016) “Académicos hablan sobre la gestión del Agua” Campaña Nacional en Defensa de la Madre Tierra. Defensa Madre Tierra. <https://www.youtube.com/watch?v=0E5dp2YCGps>
- Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas (2015) Club de Periodistas de México A.C., México, DF. 9 de febrero de 2015.
- La Jornada (2015) “Concesionadas 36 millones de hectáreas a empresas mineras privadas”. 23 de noviembre de 2015. P. 11.
- La Jornada (2016) “Minería: Saldo nefasto”. 22 de julio de 2017. P. 6.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad (1982) “Ley sobre Irrigación con Aguas Federales 1926” En: *Legislación de aguas en México: Estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981*. Tomo II: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco. México.
- Legorreta, Jorge (2006) “Transformación y Restauración Lacustre de la Ciudad de México” En: Barkin, David (coord.) *La Gestión del Agua Urbana en México. Retos, Debates y Bienestar*. Universidad de Guadalajara. UAM-X. México.
- León, Efraín y Octavio Rosas Landa (2006) “Leyes para la privatización del agua en México” En: Barreda, Andrés (coord.) *En Defensa del Agua. Sindicato Mexicano de Electricistas. Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular*. Editorial Itaca. México. pp. 29 – 35.
- Mariátegui, José Carlos (2007) *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Biblioteca Ayacucho. Venezuela.
- Memoria Documental del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua, 2012: [http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/Documentos/MEMORIAS%20DOCUMENTALES/Memoria%20Documental%20PROMAGUA%20vfinal%20\(24-oct-2012\).pdf](http://www.conagua.gob.mx/conagua07/contenido/Documentos/MEMORIAS%20DOCUMENTALES/Memoria%20Documental%20PROMAGUA%20vfinal%20(24-oct-2012).pdf)
- Monterroso Salvatierra, Neptalí y Lilia Zizumbo Villareal (2009) “La reconfiguración neoliberal de los ámbitos rurales a partir del turismo: ¿Avance o retroceso?” En: *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 50. UAEMex. México. pp. 133-164
- Proyecto de Decreto de Ley General de Aguas No. 4228-II: Gaceta Parlamentaria. Palacio Legislativo de San Lázaro. México. DF: 5 de marzo de 2015. Consultada el 30 de octubre de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
- Stiglitz, Joseph (2002) “Capitalismo Amiguista al Estilo Americano” En: Project Syndicate. The World’s Opinion Page. 11 de febrero de 2002. <https://www.project-syndicate.org/commentary/crony-capitalism-american-style/spanish?barrier=accesspaylog>
- Taddei, Emilio (2013) “Las Guerras por el Agua” En: Seoane, José, Emilio Taddei y Clara Algranati. *Extractivismo, Despojo y Crisis Climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. El Colectivo. Herramienta. Argentina.
- Tapia, Luis (2009) “Pensando la Democracia Geopolíticamente”. CLACSO. Comuna. Bolivia.