

## PRÓLOGO

Estudiar la legislación sobre el agua es un asunto complejo, pues el recurso tiene características especiales: es dinámico, difícil de medir y evaluar, y tiene variaciones estacionales y ciclos de abundancia y sequía que no se pueden predecir con exactitud. En su estudio y aprovechamiento es importante considerar no sólo su cantidad; la calidad también es un atributo indivisible. Además, existen fuertes interacciones entre la ocurrencia de las aguas superficiales y las subterráneas. Otra característica importante es que la población percibe el recurso con diferentes valores, y existen ideas contradictorias respecto al derecho a su acceso. De esta suerte, el uso del agua provoca fuertes emociones que fácilmente se convierten en conflictos entre diversos usuarios que compiten dentro de las cuencas hidrológicas, cuya división no coincide con las fronteras políticas de los estados y municipios.

Se trata de un elemento cada día más apreciado por las sociedades del siglo XXI, ya que es esencial para cubrir las necesidades básicas de agua potable en todos los hogares, con una profunda repercusión en el bienestar y la salud de las familias. Es también indispensable para asegurar el suministro de alimentos, ya que más de la mitad de los productos agropecuarios básicos se cosechan en las zonas de riego. Por otra parte, su función dentro de los ecosistemas es de primordial importancia para proteger y conservar la flora y la fauna. El valor económico del recurso en los procesos industriales es bien conocido, y en la generación de energía eléctrica representa una alternativa limpia, renovable y económicamente factible, sobre todo ante el incremento de los precios del petróleo.

La variabilidad climática produce períodos de sequía y avenidas que significan riesgos para el abastecimiento de agua para todo uso, así como daños en el patrimonio de las personas, que en forma creciente ocupan zonas potenciales de inundación en las cuencas de los ríos. La gestión de estos riesgos representa una preocupación de las autoridades de nivel nacional y local, que con frecuencia tienen problemas para definir la división de responsabilidades.

El posible cambio climático complicará todavía más la acción coordinada de los distintos niveles de gobierno. Compartir los recursos hídricos entre los diferentes usuarios se convierte en un problema político cuando existen en una misma cuenca más de una entidad federativa o más de un municipio. Por eso, gobernar con prudencia el agua se vuelve una función que requiere del concurso de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

La descentralización de la gestión del agua, asunto central de este libro, es un tema modular en el buen uso y administración de los recursos hídricos. Precisamente la gestión del agua plantea la distribución de funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, las asociaciones de usuarios y las organizaciones de la sociedad civil. La precitada distribución engloba un tema complejo, y no existen recetas de naturaleza universal, y corresponde más bien a situaciones coyunturales que incluyen a los límites geográficos, a la división político-administrativa, a la economía política de los países y regiones y a las condiciones hidrológicas de las cuencas, tal como está descrito en el análisis comparativo que ofrece el autor.

El libro trata el tema de la evolución de la propiedad de las aguas y su administración a lo largo de la historia de México, desde la administración virreinal cuando los usos del agua eran pequeños en relación con la disponibilidad, tanto por la escasez de la población como por los medios técnicos disponibles para su explotación. La función de la autoridad se limitaba al otorgamiento de mercedes y a la solución de conflictos entre usuarios por los gobiernos locales, en tanto que el uso de las aguas estaba regulado por el derecho civil.

Esta situación contrasta con la realidad de hoy. En casi la mitad del territorio nacional el agua es escasa, y las nuevas demandas deben satisfacerse mediante trasferencias entre usos y usuarios dentro de una misma cuenca. La evolución histórica motivó a un cambio en la legislación, que nos ha llevado de la definición de la propiedad privada a la propiedad de la nación de las aguas superficiales y subterráneas, y a la intervención del Estado en el aprovechamiento y conservación del agua a través de un sistema de concesiones y permisos.

Quizá las dos razones más importantes para la centralización de la administración del agua en México fueron, en primer término, el ascenso político de oligarquías locales, el control y manejamiento de ayuntamientos, tribunales, gubernaturas y legislaturas, que favorecieron la expansión de los intereses privados sobre los derechos tradicionales del uso del agua por los pueblos y comunidades, y, en segundo lugar, la expansión de los conflictos entre usuarios en las cuencas hidrológicas, al aumentar las demandas con una disponibilidad fija y limitada del recurso. En esta situación era indispensable una autoridad más allá de la visión local, que regulara el acceso a una cantidad de agua limitada.

En 1910 la legislación estableció por primera vez que nadie podría utilizar ni aprovechar las aguas de jurisdicción federal sin obtener previamente del Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Fomento, la concesión respectiva o la confirmación de derechos preexistentes, y que las aguas, al ser de dominio público y de uso común, adoptaban el carácter de inalienables e imprescriptibles. En 1917 quedó igualmente establecido el predominio del interés público por encima del particular.

Juan Jaime Sánchez Meza es un abogado que ha dedicado buena parte de su vida profesional a estudiar y participar en la solución de problemas asociados al agua y su aprovechamiento. En particular, ha tenido experiencia directa en la administración de la Comisión del Agua en el estado de Sonora y en el Organismo de Agua Potable de Hermosillo.

Fue el diseñador de los decretos de transferencia de varios organismos operadores que, contraviniendo el espíritu del artículo 115 de la Constitución, permanecían a cargo de la administración del estado de Sonora. Sus acciones también fueron determinantes para la elaboración de un proyecto de convenio de delegación de atribuciones de la Conagua a la Comisión del Agua de Sonora, como instrumento de descentralización.

Hoy su experiencia lo conduce a afirmar lo siguiente: “Lamentablemente, en el caso de la gestión del agua, el fenómeno del centralismo se alimenta no sólo de la voluntad del gobierno federal de mantener el *statu quo*, sino de la más que evidente complacencia de los gobiernos locales”.

La falta de información pública sobre la creación de la Conagua en 1989, y sobre la formulación y aprobación del proyecto de Ley de Aguas Nacionales de 1992, es probablemente el motivo de la casi ausencia, en este libro, de un análisis sobre la reforma de la administración del agua de esa época. Tampoco se menciona la profunda modificación en la Ley de 1992 que cambió el principal propósito de la Ley Federal del Aguas de 1972, al pasar del fomento de la irrigación y del servicio de agua potable, a la administración integral de las aguas nacionales. Los cambios también incluyeron la transformación de las comisiones ejecutivas de desarrollo por los consejos del agua, con el fin de propiciar la participación de las autoridades locales y de los usuarios en la gestión integrada del agua.

En la misma Ley de Aguas Nacionales se planteó la transferencia de la operación de los distritos de riego —que estaba a cargo de la Conagua— a los usuarios organizados, con la supervisión de los gobiernos federal y estatal. La descentralización de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento se consolidó también en esa época, y todas esas acciones representaron en su tiempo un avance que mereció la consideración internacional.

Uno de los principios internacionales reconocidos es la subsidiaridad en el desarrollo y manejo del agua, que debe basarse en un enfoque participativo, involucrando a usuarios, planificado-

res y realizadores de política al menor nivel jerárquico posible. Sin embargo, tenemos que reconocer que no todas las experiencias de descentralización han sido positivas.

Después de la época en que el saneamiento del agua se hacía a través de juntas federales, la administración local ha fomentado la creación de organismos operadores, en su mayoría carentes de personal profesional y técnicamente en quiebra. Por otro lado, los distritos de riego manejados por los usuarios no han progresado en la modernización de su infraestructura, y hay reclamos que indican la escasa participación de los gobiernos locales en la supervisión de su operación. También se ha favorecido la captación de la administración por élites locales, y es dudosa la participación de las entidades federativas en el manejo de los consejos de cuenca.

En este sentido, parece prioritario promover un debate que conlleve a formular una nueva legislación de aguas nacionales que plantee la descentralización de la administración del agua con una nueva distribución de funciones y responsabilidades, así como la revisión de los consejos de cuenca, la asignación de recursos y facultades y, por tanto, una nueva gobernabilidad del agua en el contexto de la situación de la economía política actual de México. La necesaria rendición de cuentas y la aplicación de indicadores de desempeño parece un elemento indispensable en el esfuerzo descentralizador para no repetir los errores del pasado.

Finalmente, tal como lo indica el autor del libro, para avanzar en el proceso de descentralización lo más conveniente es iniciar las acciones mediante acuerdos de delegación de funciones entre el nivel federal y los gobiernos estatales para obtener la experiencia necesaria que conlleve a la formulación de una nueva Ley de Aguas Nacionales en la que se proponga una nueva distribución de responsabilidades en la administración del agua.

Fernando J. GONZÁLEZ VILLARREAL

Agosto de 2008