

## RETO: GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

El crecimiento de la población en el Valle de México ha ido acompañado por el surgimiento de instituciones gubernamentales para el manejo del agua en los ámbitos federal, estatal y local, las cuales se rigen por fronteras de acción y marcos normativos complementarios, aunque en ocasiones dejan vacíos que van en demérito de los recursos hídricos y de los usuarios.

El Valle de México tiene arreglos de gobernanza complejos, fragmentados y a menudo desordenados. Al igual que otras zonas metropolitanas de México y de otros países de la OCDE, el Valle parece no contar con mecanismos institucionales claros y eficaces que permitan planear el desarrollo urbano y coordinar los servicios urbanos, incluida la infraestructura. El contexto anterior erosiona la productividad económica, la sustentabilidad ambiental y, en general, la habitabilidad de la región.

El gran número de actores administrativos aumenta el grado de complejidad de la labor de diseño e implementación de políticas públicas que demandan coordinación, esto puede obstaculizar la productividad de las aglomeraciones urbanas. El problema se agrava por la falta de marcos de planeación regional estratégica que apliquen a escala metropolitana y con suficiente respaldo financiero.

La complejidad de la operación entre instituciones se puede ver en el cuadro siguiente donde se consigna la evolución histórica de las Dependencias de los diferentes niveles de gobierno, además de la emisión de diferentes Leyes y Planes Hídricos enfocados al tema de Gobernanza; en este cuadro es claramente apreciable el gran número de dependencias que han ido surgiendo a través de los años. Aunado, a

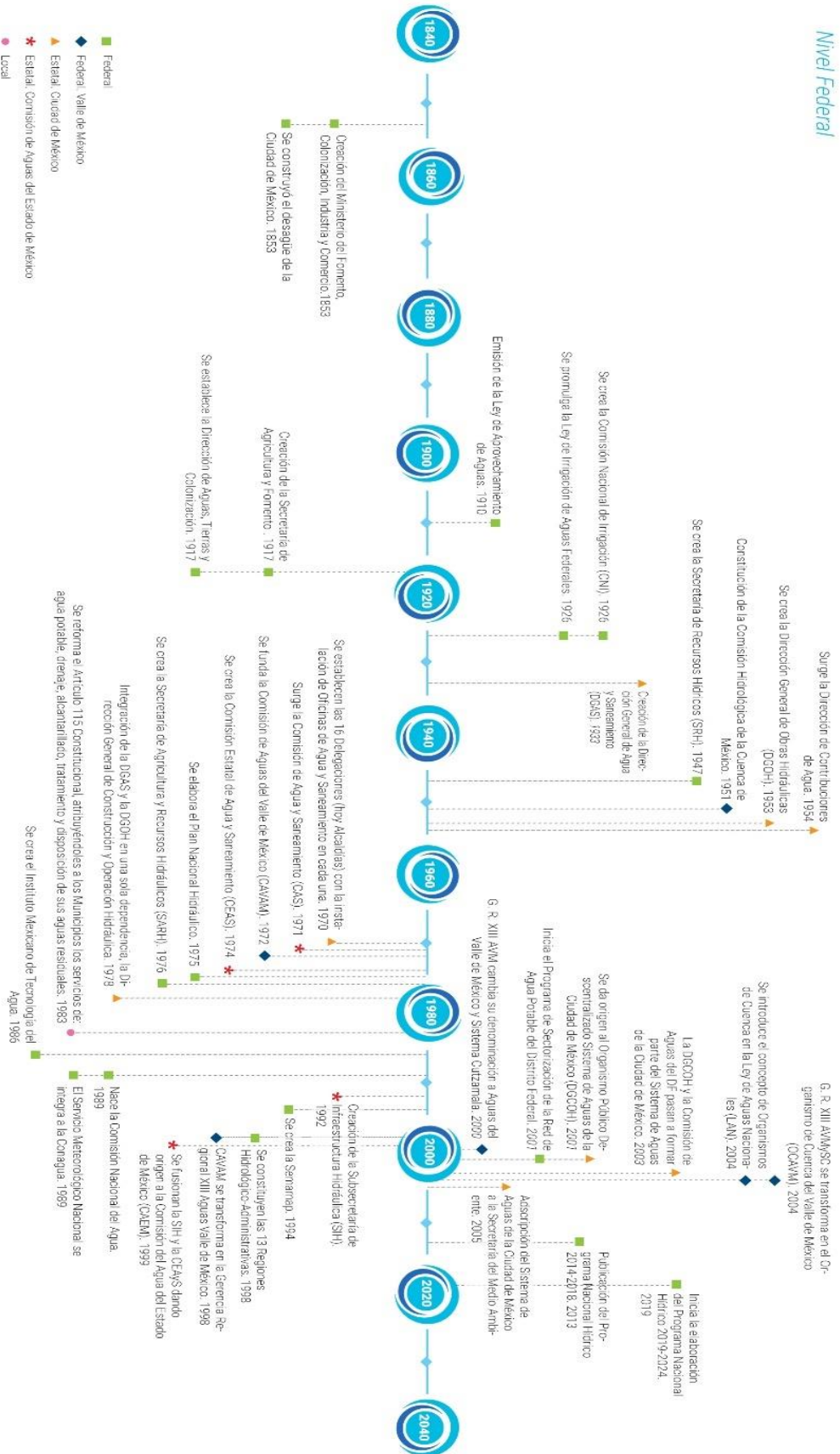
este gran número de instituciones, la complejidad se acrecienta por la superposición de áreas y duplicación de funciones que existe entre las mismas. Algunas de las instituciones con sus funciones se describen a continuación.

A nivel federal, desde 1917, se tiene registro del surgimiento de instituciones gubernamentales con la creación de la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización. En 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación y en 1946 la Secretaría de Recurso Hídricos (SRH). Para 1977, se fusionan la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la secretaria de Recursos Hídricos para formar la Secretaría de Agricultura y Recurso Hídricos (SARH). Y, posteriormente, en 1989, nace la actual Comisión Nacional del Agua (antiguamente CNA, hoy CONAGUA).

Para el caso del Valle de México, sus antecedentes se remontan a 1951 con la constitución de la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México, organismo dedicado a estudiar los problemas en materia del agua: abastecimiento y desagüe; con el paso del tiempo la Comisión sufrió varios cambios, y es hasta 2004 cuando esa evolución conllevó al surgimiento del hoy conocido Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México (OCAVM), cuyo objetivo tiene el de administrar y custodiar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad, además de fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable, tratamiento, reusó de aguas, riego, drenaje, control de avenidas y protección civil, creando y manteniendo en óptimas condiciones la infraestructura hidráulica que permita un desarrollo integral sustentable.

# Evolución de Dependencias, Leyes, Políticas e Instrumentos

## Nivel Federal



Al nivel estatal, en la Ciudad de México, la gestión hídrica inicio en 1933 con la creación de la Dirección General de Agua y Saneamiento (DGAS). Posteriormente, en 1953, se creó la Dirección General de Obras Hidráulicas (DGOH).

El gran paso hacia la consolidación del Sistema Hidráulico de la ciudad, se dio en 1978, con la integración de la DGAS y la DGOH en una sola dependencia, la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGOH).

En 2001, se decretó la creación del Organismo Público Descentralizado Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Y, en 2005, se adscribe a la Secretaría del Medio Ambiente, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, ahora como Órgano Desconcentrado; encargado de operar la infraestructura hidráulica y brindar la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, y alcantarillado, así como el tratamiento y el reúso de aguas residuales a toda la Ciudad de México.

A nivel local, en la Ciudad de México, las alcaldías también intervienen en la dotación de los servicios, principalmente con el manejo de las redes secundarias de agua y drenaje, y con el control de los usuarios en cada demarcación.

De manera similar, pero en el Estado de México, en marzo de 1971 se creó la Comisión de Agua y Saneamiento para tratar todo lo relacionado con el tema del agua en dicha Entidad. Posteriormente, en 1974 se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. En 1992, se creó la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica; más tarde, en 1999 se fusionaron la Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica y la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento dando origen a la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM).

La CAEM interactúa con los gobiernos municipales que tienen bajo su responsabilidad la prestación de los servicios de agua y saneamiento, atribución que no han podido cumplir a cabalidad por las

deficiencias de la transferencia del gobierno federal que a las responsabilidades asignadas no se les acompañó de presupuestos y capacitación adecuada.

Por competencias, corresponde al Gobierno Federal la custodia y preservación de las aguas nacionales, en cantidad y calidad, a través de la CONAGUA; al ámbito municipal, de manera directa o a través de terceros, la provisión de los servicios de agua y saneamiento, incluyendo su reúso y; al ámbito estatal, en términos del artículo 115 constitucional, puede asumir la responsabilidad de los servicios municipales cuando el municipio no tenga la capacidad de hacerlo. El desalojo de aguas pluviales lo realizan en la medida de sus posibilidades los municipios, pero la federación interviene con el programa de protección a centros de población. En la legislación federal para la administración de las aguas, se debe incluir el tema de administración y control de las aguas pluviales, dando la corresponsabilidad a los tres órdenes de gobierno, pero bajo un único liderazgo.

Por otra parte, existen mecanismos para establecer acuerdos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, así como convenios de concertación con particulares, en los siguientes temas: en administración del agua por cuanto a la prelación de los usos intervienen los tres niveles y los usuarios a través de la figura de los Consejos de Cuenca; en proyectos de abastecimiento de agua potable y saneamiento por el apoyo que brinda la CONAGUA con recursos fiscales concurrentes a los municipios, esto incluye el abastecimiento de agua en bloque; y en el desalojo de aguas pluviales donde la responsabilidad recae en los municipios; CONAGUA en algunos casos apoya con infraestructura primaria (Túnel Emisor Oriente) y protección de poblaciones.

Desde el punto de vista jurídico, CONAGUA concentra las facultades de Administración de las aguas nacionales y no propicia la participación de otras instancias u órdenes de gobierno en la

responsabilidad de administrar las aguas nacionales, para preservarlas en cantidad y calidad; los Consejos de Cuenca, los COTAS y las Comisiones de Cuenca (instancias de gestión) no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, por lo tanto no pueden asumir atribuciones o facultades que solo le corresponden a las Autoridades de los 3 órdenes de gobierno.

En el Valle de México, se han establecido convenios para el manejo del agua como el Protocolo para la operación del Drenaje Pluvial del Valle de México; también se dispone del Fideicomiso 1928 para utilizar los recursos que las entidades pagan por el agua en bloque que proporciona la federación, para el desarrollo de infraestructura de beneficio común.

Los mecanismos de coordinación en los diferentes aspectos de gestión del recurso han tenido resultados positivos; sin embargo, descansan en gran medida en un esquema de subsidios, en el cual el mayor peso de las erogaciones en materia de inversión y operación proviene de recursos del presupuesto federal, ya sea en forma directa o como afectación a participaciones.

Las prioridades que impone la operación de los sistemas, como las sequías, los sismos o las inundaciones, generalmente impiden a los organismos desarrollar actividades de largo aliento como las necesarias para lograr la sostenibilidad del acuífero del Valle de México.

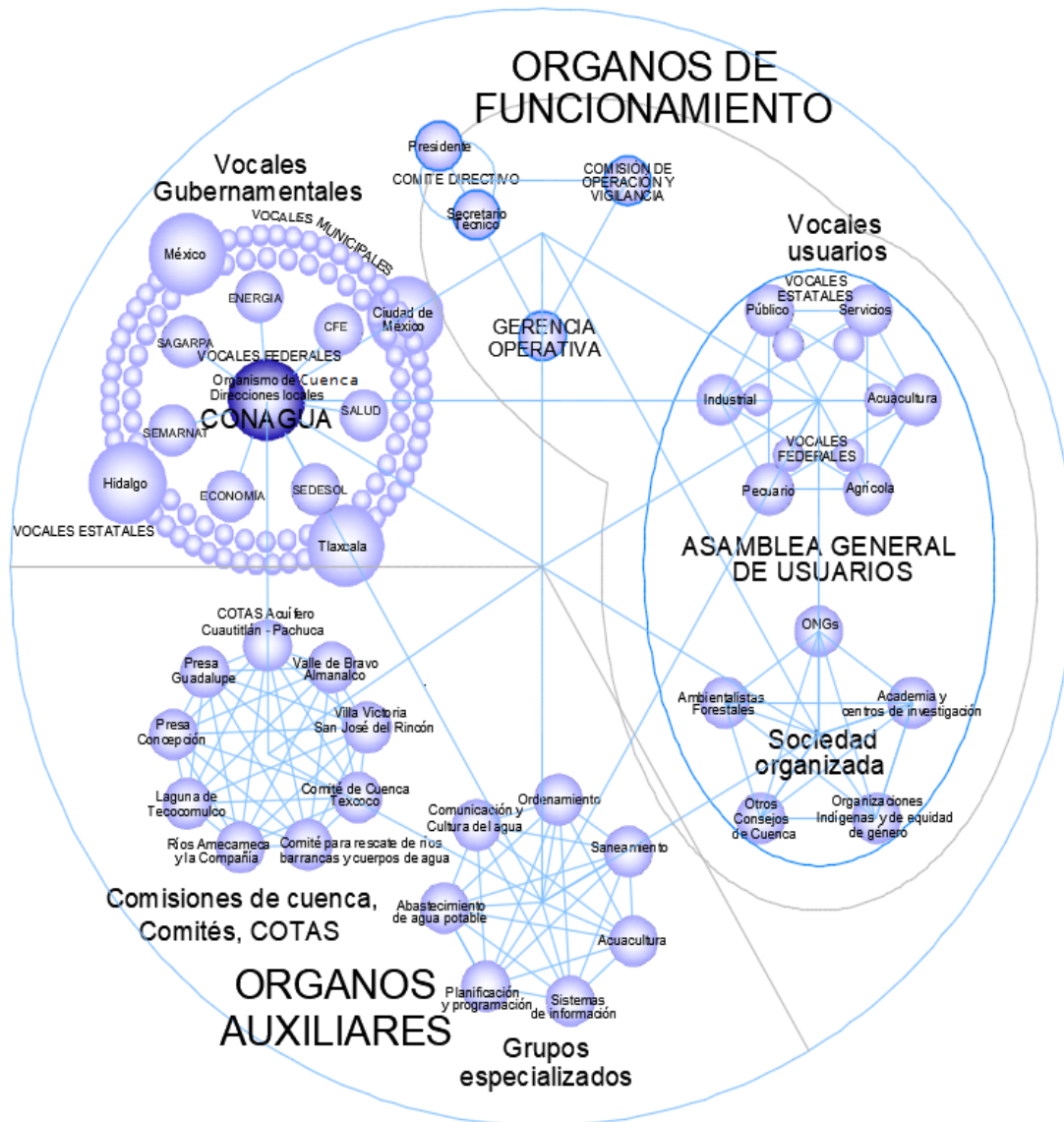
Por cuanto, a la participación social, se ha creado la figura de los Consejos de Cuenca que reúne a las autoridades encargadas del manejo del agua con los usuarios en un arreglo que ha evolucionado, de ser una organización mayoritariamente gubernamental a la estructura actual formada por:

- Comité directivo: Presidente y Secretario Técnico.

- Siete vocales del Gobierno Federal: SEMARNAT, SHCP, SEDESEOL, Energía, Economía, Salud, y SAGARPA.
- Vocales de los gobiernos estatales: Gobernadores de los Estados.
- Vocales de los gobiernos municipales: Presidente o Presidentes Municipales por cada entidad federativa.
- Vocales usuarios y de la sociedad organizada:
  - Vocales por uso del agua: agrícola, doméstico, acuacultura, industrial, pecuario, público urbano o servicios.
  - Vocales de los sectores: Pro Equidad de Género, Indígena, Ambientalistas o Ecologistas o Forestal.
- Comisiones de Cuenca.
- Comités de Cuenca y Comités de Playas Limpias.
- Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo o Subterráneas (COTAS).
- Asamblea General de Usuarios: Comités locales y subregionales de usuarios.

En el ámbito de nuestro interés, se ha constituido el Consejo de Cuenca del Valle de México, desde el 11 de noviembre de 1996; para atender problemas específicos se han creado los Comités de Cuenca y para el manejo de los acuíferos se ha constituido el Comité Técnico de Agua Subterránea: Cuautitlán - Pachuca del Estado de México.

Se han dado pasos importantes para orientar las acciones en el Consejo de Cuenca, pero la estructura adolece de deficiencias como la falta de recursos propios para operar o la elección de los representantes.



Estructura del Consejo de Cuenca del Valle de México.

Es un hecho que cada vez hay más interés en participar en los asuntos del agua por parte de la población, como se refleja en la presencia de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de la academia en reuniones como las que se han

realizado para dar a conocer los programas hídricos o para la discusión de la Ley de Aguas Nacionales. Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes hasta ahora.