

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOAQUÍN ZEBADÚA ALVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Joaquín Zebadúa Alva, integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto, porque se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de dar reconocimiento constitucional de la gestión comunitaria del agua sin fines de lucro como forma organizativa para cerrar las brechas de desigualdad.**

Exposición de Motivos

Introducción

El desarrollo temprano de los servicios de suministro de agua en los países de Europa Occidental y Estados Unidos tiene su origen en el sector privado, dejando la regulación de la prestación de los servicios en manos del libre mercado.

Este modelo de carácter privatista a mediados del siglo XIX fue replicado en los países de la periferia capitalista incluyendo México y América Latina (Castro, 2015), generando una proliferación de empresas suministradoras de agua que abastecía solamente a los hogares de las familias adineradas, excluyendo a los barrios pobres y generando una “cultura del agua” clasista y elitista.

La gobernabilidad implica “la formación y sustento de los arreglos de autoridad y poder dentro de los cuales se toman decisiones y se implementan políticas que involucran actores individuales y colectivos en diferentes niveles territoriales (estatal, regional, municipal)”.¹ Al término de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades crearon conciencia en la importancia de reivindicar los valores y principios rectores de los gobiernos, la universalización y el reconocimiento institucionalizado de los derechos humanos se puso en primer plano reestructurando la concepción de los modelos de gobernabilidad.

El Estado aparece como un ente rector en la organización de los sistemas políticos, sociales y económicos. En lo que respecta a la cultura del agua, se rechaza toda concepción privatista. La epidemia del cólera en el siglo XIX, marcó la pauta para poner en el centro de los debates, el derecho humano al acceso universal al agua y al saneamiento; confrontando la vieja idea que los servicios hídricos debían ser para los que más tienen.

Para garantizar la gobernabilidad en la gestión de los recursos hídricos, el Estado acude al modelo de “racionalismo administrativo” (Castro, 2005), definido como “un matrimonio entre el conocimiento científico de los procesos físico-naturales involucrados en la gestión del agua y la profesionalización burocrática del Estado”.² Con el Estado como organismo rector en las políticas públicas hídricas, la universalización del acceso al agua y saneamiento avanzó a pasos gigantes en Europa Occidental y Estados Unidos. La concepción del agua como una mercancía susceptible de intercambio económico empezó a difuminarse y se instauró la idea del agua como un bien público y común.

En México también se adoptó el modelo de racionalismo administrativo y se crearon las primeras entidades públicas encargadas de regular la política hídrica del país: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1977-1989) y la Comisión Nacional del Agua. A diferencia de los países de Europa Occidental y Estados Unidos, la gestión del agua fue encauzada a crear presas y represas para satisfacer la demanda de energía eléctrica y la creación de distritos de riego. El suministro de agua potable en los centros de población urbana comenzó a ser una realidad y de manera paralela, se fue marginando del desarrollo social y del acceso al agua a las comunidades rurales y los pueblos indígenas.

En la década de 1990, con el auge de la globalización y el surgimiento del neoliberalismo como modelo económico y político, los tecnócratas comienzan a formular una serie de argumentos para revertir la visión de universalización del acceso al agua y el saneamiento. Se inició un debate sesgado en el gobierno cuestionando el modelo de gestión pública del agua en las zonas urbanas; se señala la excesiva burocratización en las instituciones encargadas de la operación y distribución del agua para las zonas urbanas y el sector empresarial; la corrupción en la construcción de infraestructura para la potabilización del agua, la ineficiencia en la prestación de los servicios ligado a los elevados costos de operación y la deuda adquirida por los organismos operadores. Se propone como solución la implementación de modelos de asociación público-privada en la gestión de los recursos hídricos.

El 23 de diciembre de 1999 se reformó el artículo 115 de la Constitución Política, descentralizando los servicios públicos y estableciendo que los municipios serán responsables de proveer al pueblo los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, descentralizando la gestión del acceso al agua, tras la reforma, los municipios se ven rebasados en sus tareas asignadas porque no contaban con organismos municipales que pudieran cumplir con el nuevo mandato constitucional.

En este contexto, se empiezan a formar una especie de *lobby* en el control y manejo de la gestión del agua en las zonas urbanas por una cúpula empresarial y política que centra sus esfuerzos en la consolidación de una relación empresa-cliente proveyendo en condiciones de eficiencia el acceso al agua siempre y cuando los usuarios puedan pagar el servicio, bajo el amparo de una relación contractual derivado de la instalación de las tomas domiciliarias. La inversión en infraestructura a través de los mecanismos públicos privados comienza a acelerarse para volver eficiente el acceso al agua a las grandes corporaciones y en los centros de población con elevado poder adquisitivo.

El gatopardismo se hizo presente en el nuevo modelo económico para el acceso universal al agua y los mismos vicios se presentaron en la ejecución de las políticas públicas, solo que esta vez, con injerencia directa en las decisiones públicas del capital privado, la reingeniería en los procesos de producción para el abastecimiento de agua potable se basó en la eficiencia de la gestión técnica y comercial, realizando los ajustes necesarios para obtener ganancias razonables, seccionando los procesos de producción para subcontratar a terceros que se encargaran de las distintas etapas de la producción-recaudación; la presencia de intermediarios en la gestión del agua implicó un aumento en los costos finales.

La incorporación del sector privado para cerrar las brechas de desigualdad en el acceso al agua en los hogares de las zonas rurales y en los pueblos indígenas terminó siendo una vez más, una promesa incumplida y un pretexto para continuar el extractivismo de los mantos acuíferos.

El neoliberalismo dejó un saldo rojo en el acceso y saneamiento del agua: en el país sólo 58 por ciento de la población tiene agua en casa (y cuenta con saneamiento básico), de acuerdo con las estadísticas, en las zonas urbanas 64 por ciento de la población tiene agua en el domicilio, mientras que en las zonas rurales, el porcentaje es de 39.³

Se estima que en la actualidad operan 2 mil 200 prestadores de servicios (PNH 2024). De éstos, mil 500 son centralizados; es decir, en el ejercicio de lo establecido en el artículo 115 Constitucional son los municipios mismos quienes prestan el servicio de agua y saneamiento. Sin embargo, sólo 700 organismos prestadores de servicios de agua, por su grado de autonomía financiera y de gestión pueden considerarse como tales, de los que en términos generales 88 por ciento son organismos públicos descentralizados, 8.5 por ciento paraestatales y los demás son concesionarios privados, órganos desconcentrados de los estados o municipios, empresas público-privadas y operadores federales.⁴

Las dificultades que presentan los prestadores de servicios de agua y saneamiento son concurrentes en la mayoría de los municipios: la baja recaudación y la falta de capacitación al personal aunado a una alta rotación del personal directivo, que en la mayoría de los casos, obedece a cuestiones políticas, porque cada tres años, con la llegada de nuevos gobiernos a los ayuntamientos, las áreas de dirección y homólogas siempre son reemplazadas.

La gestión comunitaria del agua: resistencia de las comunidades al modelo privatizador de ésta

En la periferia, en donde terminan los centros población urbana y el concreto empieza a ser reemplazado por caminos de terracerías, con sus usos y costumbres ancestrales, se encuentran los habitantes de las zonas rurales y de las comunidades indígenas que ante el olvido de los gobiernos neoliberales anteriores, han implementado soluciones alternativas que han garantizado de manera de fuente el acceso al agua en condiciones de salubridad.

Estas soluciones alternativas se conocen como *gestión comunitaria del agua*, un modelo que se da como “respuesta espontánea y de acción colectiva para satisfacer las necesidades de abastecimiento de agua en una localidad, y puede entenderse como un modelo de gestión autónomo bajo el cual una comunidad se organiza y establece sus reglas para el aprovechamiento del recurso (Lakewood 2002, citado por Mendoza Ramírez, 2020).⁵

Los sistemas comunitarios de agua han sido una forma de resistencia de los pueblos originarios y las comunidades rurales ante la privatización de este recurso. Han tomado el control del manejo y la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento. Con sus propias estructuras de organización, estos sistemas de gestión funcionan y proveen de agua potable y saneamiento: la defensa de agua se da alrededor de las fuentes de agua y el trabajo coordinado resulta fundamental para la construcción y mantenimiento de éstos, en la mayoría de los casos, los pobladores financian con sus recursos la operación.

En México se estima que hay alrededor de 28 mil organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento, las cuales han dado soluciones efectivas a más 7 millones de personas en las zonas rurales (Fonatur, citado en PNH 2022). Sin embargo, no cuentan con reconocimiento jurídico que les permita operar de manera eficiente en coordinación con los tres niveles de gobierno, y ante esta situación, los sistemas comunitarios de gestión del agua se ven constantemente amenazados con los cambios en los gobiernos locales.

Con el inicio de la cuarta transformación en México, el modelo de gobernanza en la gestión del agua ha dado un giro acertado a la izquierda, la concepción del agua como un bien común y no como un objeto de lucro se ve materializado con la publicación del Programa Nacional Hídrico 2020-2024, estableciendo los principios rectores de la nueva política pública hídrica para el país: por el bien de todos, primero los pobres, no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera, honradez y honestidad, consolidando la construcción de un nuevo pensamiento político basado en humanismo mexicano, transversalizando la política hídrica nacional, incorporando los principios de “economía para el bienestar” y “no más migración por hambre o por violencia”, priorizando el acceso a los servicios de potabilización del agua y saneamiento en los sectores más vulnerables de la población así como el uso eficiente y equitativo en las actividades productivas.

El Plan Nacional Hídrico 2022-2024 pone en el centro del debate legislativo la necesidad de adecuar los marcos normativos vigentes para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos hídricos, interrelacionado con los principios del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 “al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie” y “democracia significa el poder del pueblo”.

Así resume la nueva visión de la cuarta transformación la gobernanza del agua: “las contribuciones que se brindarán al nuevo modelo de desarrollo del país están relacionadas con la búsqueda del bienestar de grupos marginados, la creación de condiciones para el goce y el ejercicio de los derechos humanos y la disminución de la brecha de desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento. También se busca reducir la inequidad en el acceso al agua con fines productivos y generar condiciones para la seguridad alimentaria del país (PNH 2020)”.

La adecuación del marco normativo para la consecución de los fines planteados en el PNH 2022-2024 es responsabilidad del poder legislativo, con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2012, se incorporó en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho al acceso, la disposición y el saneamiento del agua en los siguientes términos:

Artículo 4o. (...)

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.

Como se mencionó en párrafos anteriores, con la reforma de 1999 del artículo 115 constitucional descentralizó la gobernanza hídrica y delega los servicios de agua y saneamiento a los municipios. Sin embargo, estas reformas constitucionales no han sido suficientes para crear los mecanismos necesarios que permita a la población acceder al derecho humano al agua.

En el país, los organismos de gestión comunitaria del agua no tienen un reconocimiento jurídico a nivel constitucional que facilite y de certeza jurídica a su operación y gestión, dejando a expensas de la voluntad política de quienes asumen el poder en cada renovación del gobierno la existencia y subsistencia de éstos. La Red del Agua UNAM⁶ ha expuesto esta problemática en la presentación del número 12 de la revista *Implivium*:

“La legislación actual no los reconoce de manera explícita a nivel nacional, así que su labor, funciones, estructura y forma de operación es tan variada como las características de las poblaciones a las que prestan su servicio, y se negocia a nivel local y de manera particular con las autoridades en turno. Frente a esta gran variedad de modelos de gestión y organización, es necesario conocer las experiencias de estos sistemas, las múltiples formas que adoptan, sus fortalezas, los retos que enfrentan, las lecciones aprendidas y, particularmente, lo que podemos aprender de ellas para mejorar la gestión del agua”.⁷

OMSCAS: un caso de éxito en Berriozábal, Chiapas

Para justificar la necesidad de reconocer constitucionalmente la gestión comunitaria del agua como forma organizativa para cerrar las brechas de desigualdad y garantizar el acceso al agua, me permito compartir la experiencia de un modelo innovador de alianza público-comunitaria que se puso en marcha en el municipio de Berriozábal durante la administración 2018-202,⁸ y que continúa en funciones involucrando a los habitantes de las comunidades rurales en la toma de decisiones respecto al vital líquido.

En septiembre de 2018, antes de tomar posesión como presidente municipal, uno de los integrantes de la organización Cántaro Azul,⁹ que por cierto formó parte del equipo de campaña y transición del presidente Andrés Manuel López Obrador en los temas de la Agenda Medio Ambiental, tuvo a bien en invitarme a conocer el modelo de gestión comunitaria del agua en cantón de cañada Ecuador, un municipio con características similares y con una población indígena mayor a la que tenemos en Berriozábal pero con una proporción muy parecida entre la población urbana y la población rural. En Cañar habían resuelto de una manera propia y aplicando conocimientos de sus ancestros, con el uso de las tecnologías modernas, el tema de la provisión de agua de manera segura y oportuna para sus comunidades.

El modelo referencia en América Latina aplicado en el Cantón Cañar en Ecuador, consiste en el establecimiento de una asociación público-comunitaria donde la autoridad municipal encargada de la provisión de agua y saneamiento establece una figura paramunicipal con patrimonio propio y personalidad jurídica equivalente al SAPAM.

Este modelo se tomó para impulsarlo en el municipio de Berriozábal, y adaptándolo a la realidad social, se estableció una Junta de Gobierno para dotar de representatividad real y funcional por parte de las comunidades. El objetivo perseguido estaba bien definido: que en todo momento prevalece el interés de los habitantes de las comunidades rurales y no los intereses de los Presidentes Municipales venideros.

En mayo de 2019 se dio un paso histórico hacia el reconocimiento legal de los sistemas de gestión comunitaria del agua, con la presencia del titular de la Conagua y el gobernador de Chiapas, y con el acompañamiento técnico de Cántaro Azul como aliado estratégico, se constituyó formalmente el Organismo Municipal de Servicios Comunitarios de Agua y Saneamiento, el OMSCAS. Así se constituyó de manera legal la primera organización comunitaria de su tipo a nivel nacional.

El OMSCAS “se trata de una asociación público-comunitaria que pone en manos de las comunidades la gestión de sus sistemas de agua y deja en manos de los gobiernos municipales la obligación constitucional traducida en el acompañamiento técnico, en la dirección de inversiones para la rehabilitación o ampliación de los sistemas comunitarios, así como la suma y participación de los aliados estratégicos, para tener siempre las inversiones necesarias”.¹⁰

Incorporar la perspectiva de género en acciones concretas en los gobiernos locales resulta un reto mayor, en la mayoría de las comunidades rurales aún se conservan vigentes las malas prácticas relacionadas con la división sexual del trabajo y el orden social.

El machismo sigue siendo una constante en México y pone en doble desventajas a las mujeres: la primera, resulta de la exclusión de la participación de las mujeres en la toma de decisiones y la segunda, en cuanto a los roles asignados en el manejo del agua.

El OMSCAS rompe los estereotipos de género: el primer grupo de brigadistas comunitarias que materializaron el proyecto y comenzaron a generar interlocución con los comités de agua y ser un puente entre el gobierno municipal y las comunidades fue un grupo de jóvenes mujeres brigadistas del agua. Esta brigada formaba parte del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que se organizaron en células de 5 o 6 integrantes por cada comunidad hasta sumar aproximadamente 150 brigadistas quienes fueron capacitadas para ser operadoras de sistemas comunitarios de agua, teniendo como principal responsabilidad el mantenimiento y desinfección del agua desde la fuente hasta llegar a las casas.

Entre las características técnicas que facilita la operación del OMSCA es que cuenta con un patrimonio propio y el ejercicio de los recursos público está supeditado a las decisiones de la Junta de Gobierno, tal y como quedó establecido en el Decreto por el que se crea el OMSCA publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas de fecha 4 de noviembre de 2019.

La construcción de un marco normativo obedece a la alta responsabilidad de los tres niveles de gobierno de cumplir con los Objetivos 5, 6 y 17 de Desarrollo Sostenible: igualdad de género, agua limpia y saneamiento y alianzas para lograr los objetivos, y por supuesto, a la buena voluntad política.

Desde una interpretación progresista y con perspectiva de derechos humanos del andamiaje jurídico para la organización de la administración pública paraestatal y paramunicipal, y haciendo énfasis en la voluntad política del gobierno y del Poder Legislativo, se expidió el decreto por el que se crea el organismo público descentralizado OMSCAS.

No obstante, las condiciones políticas pudieron ser adversas; no todas las organizaciones comunitarias de gestión del agua encuentran aceptación en los gobiernos locales para la formalización de sus operaciones, o en otro escenario, los gobiernos locales no tienen buenos vínculos con el gobierno estatal, por lo que al no estar reconocidos expresamente en la Constitución, se deja una laguna legal que permitiría a los gobernantes justificar la negativa del reconocimiento y la formalización de los organismos de gestión comunitaria del agua sin fines de lucro argumentando que no se encuentran entre sus facultades constitucionales.

Llevando al extremo los posibles escenarios políticos adversos, el reconocimiento constitucional de la gestión comunitaria del agua sin fines de lucro como forma organizativa para cerrar las brechas de desigualdad, blindada a las organizaciones creadas ya sea por decreto o de facto (por usos y costumbres) de posibles intentos de disolución a través de mecanismos jurisdiccionales pretextando la inconstitucionalidad de éstos por no estar expresamente reconocidos en la Carta Magna.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. **Para la prestación de este servicio, en el caso de las comunidades rurales, los municipios propiciarán la creación de organismos comunitarios con personalidad jurídica y patrimonio propio, mismos que serán parte de la Administración Pública Paramunicipal, respetando en todo momento las formas de organización de las comunidades y fortaleciendo los esquemas de asociación público comunitarios.**

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Castro, José Esteban, *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*, versión en línea, ISSN 2443-468X, CDC volumen 22, número 59, Caracas, mayo de 2005. Disponible en https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000200002

2 Ídem.

3 Programa Nacional Hídrico 2020-2024. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609188&fecha=30/12/2020#gsc.tab=0

4 Ídem.

5 Mendoza Ramírez, Luis. *Gestión comunitaria del agua: estudio de dos comunidades en Chalcatongo de Hidalgo, Oaxaca*, tesis para obtener el grado de licenciatura en

administración. Universidad de Chalcatongo, Oaxaca, México, 2020. Disponible en <https://ciesas.edu.mx/wp-content/uploads/2021/11/MendozaRamirezLuis.pdf>

6 La Red del Agua UNAM es una red de conocimiento, formada por las interacciones humanas en la producción, el almacenamiento, la distribución, el acceso y el análisis de los conocimientos producidos por sus miembros. Más información en http://www.agua.unam.mx/quienes_somos.html

7 Escobar Neira, Carolina. "Presentación 'Gestión comunitaria del agua'", en *Impluvium*, publicación digital de la Red del Agua UNAM, número 12, julio-septiembre de 2020.

8 Zebadúa Alva, Joaquín, *Nuestra marcha, la construcción de la cuarta transformación desde los gobiernos locales*, Viento al Hombro, México, 2020. Páginas 112-14.

9 Cántaro Azul es una asociación civil con sede en Chiapas, que da acompañamiento a escuelas y comunidades rurales en el cumplimiento de sus derechos humanos asociados al agua. Contribuye a lograr prácticas sustentables relacionadas con el agua, la higiene y el saneamiento, indispensables para el disfrute de una vida digna.

10 Obra citada, página 113.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de enero de 2024.

Diputado Joaquín Zebadúa Alva (rúbrica)