PACTO SOCIAL POR EL AGUA

PRINCIPIOS NORMATIVOS Y LINEAMIENTOS ORGANIZATIVOS DEL SECTOR HÍDRICO MEXICANO

DOCUMENTO DE POSICIÓN

BORRADOR PARA DISCUSIÓN

D.R. 2020 Consejo Consultivo del Agua A.C.

Información de Contacto
Consejo Consultivo del Agua A.C.
Av. Patriotismo No.220, Piso 8, Oficinas 321 y321, Col. San Pedro de los Pinos, C.P. 03800
Ciudad de México

Derechos y Permisos
El material en este documento está sujeto a derechos de autor. Puesto que el Consejo Consultivo del Agua A.C. alienta la diseminación del conocimiento, este documento o cualquier elemento de su contenido puede ser reproducido para propósitos no comerciales, siempre y cuando se de correcta atribución al mismo.

Responsables de la publicación
Por el Consejo Consultivo del Agua: Mtro. Eduardo Mestre
Por el 2030WRG: Dr. Román Gómez González Cosío

Agradecimientos
Varios miembros activos del Consejo Consultivo A.C. contribuyeron en la redacción y comentario de este documento, incluyendo Ismael Aguilar, Christopher Avila, Aldo Castrejón, Nayelli Flores, y María Elena Mesta, y con la participación externa de Marcela Animas y Marisol Galarza, entre otras personas.

Aviso Legal
Este documento fue realizado con el apoyo del 2030WRG/Banco Mundial y contribuciones externas. Los planteamientos, interpretaciones y conclusiones no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos, ni los gobiernos que representa. El 2030WRG/Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos aquí utilizados.

Contenido

Prólogo 7

Mensajes clave 15

Prologue 21

Key messages 27

Principios normativos y lineamientos
organizativos del sector hídrico mexicano 33

Prólogo

Prólogo

Víctor Lichtinger,
Presidente del Consejo Consultivo del Agua, A.C.

Asumí la presidencia del Consejo Consultivo del Agua A.C. en una muy particular coyuntura de la historia de nuestro país. Los cambios políticos, institucionales y sociales que se han dado en los últimos años han hecho muy reales y tangibles para todos nosotros una serie de grandes problemas y retos complejos que existen desde hace ya décadas, pero que se han hecho manifiestos con una gran intensidad más recientemente. Algunos de estos retos no son privativos de nuestro país, existen de manera similar también a nivel mundial. Lo que nos sucede es sin duda expresión de un fenómeno global. Algunos analistas consideran a esta llamada crisis, una crisis de carácter civilizatorio; enfatizando que se está agotando un modelo de organización social, y creen que se requieren cambios muy profundos para sortearla. La definición de la orientación, intensidad y ritmo de dichos cambios es lo que está en discusión en estos momentos. Se está llevando entonces a cabo a nivel global y en diferentes países un proceso arduo de transformación y lucha política, que en algunos casos está transcurriendo de manera más consensual y reformista, y en otros casos, a través de formas más confrontacionales, radicales y hasta violentas.

Sumado a esta crisis en la economía política global y nacional, vivimos otras crisis: como la del cambio climático y la muy preocupante pérdida de biodiversidad en el planeta, mismas que a pesar de la evidencia científica sobre su gravedad y aceleración no han encontrado una solución adecuada por parte de las instituciones internacionales y los principales gobiernos. Lo anterior, sumando a una importante desaceleración del crecimiento económico a nivel global, en particular a partir de la crisis del 2008, y un proceso de importante debilitamiento del Estado, se ha reducido el margen de acción de los gobiernos para definir y coordinar los procesos de desarrollo, para lograr redistribuir entre la sociedad los beneficios de la prosperidad, para lograr el bienestar de todos sus miembros, para dotar a las comunidades de servicios públicos de calidad -incluyendo los servicios de agua potable y saneamiento- y para proteger los recursos naturales, incluyendo de manera fundamental el agua.

La anterior situación ha generado a través del tiempo una grandísima exclusión social, manteniendo a una gran mayoría en condiciones de pobreza, marginación y frustración por la falta de oportunidades reales y movilidad social. Incluso las clases medias en los países desarrollados como Estados Unidos y Francia, o países de ingreso medio como Chile y México, se han sentido frustradas, ya que a pesar del esfuerzo que realizan durante toda su vida no logran

llegar a tener los mínimos de satisfacción esperados. Estas sociedades han visto una fuerte concentración del patrimonio y el ingreso en cada vez menos manos y las oportunidades para la mayoría son cada vez menores e inaceptables. Todo esto adicionado de un cúmulo de escándalos de corrupción pública y privada han producido un deseo de cambio estructural que es totalmente bienvenido por todos. La situación tiene que cambiar profunda y urgentemente para lograr sociedades mucho mas equitativas, incluyentes, prosperas, pacíficas y sostenibles.

La situación arriba descrita ha propiciado en las sociedades liberales democráticas de occidente, incluyendo México, que muchos ciudadanos y fuerzas políticas duden de las capacidades de esta forma de organización social para responder a los grandes retos del desarrollo socioeconómico en sus países y buscan entonces transformarla radical y aceleradamente. Yo considero, sin embargo, junto con muchos otros, que la democracia liberal y la economía de mercado -como forma de organización social- se puede fortalecer y reformar para lograr sociedades más justas; entendiendo que dichas transformaciones tienen que ser profundas, afectando inclusive los intereses de las grandes empresas y de los que más tienen. Quiero enfatizar que estas transformaciones se pueden y deben realizar logrando grandes acuerdos sociales en donde se privilegie el consenso y la unidad nacional, y no la polarización y el antagonismo. El cambio es necesario, pero no cualquier cambio y no de cualquier forma. También soy de la opinión de que las sociedades que han hecho a un lado a la inversión privada y que intentan regresar a esquemas estatistas y a monopolios de Estado -como en los años 70´s del siglo pasado- no van a encontrar una solución; sino por lo contrario la pobreza, la marginación y la degradación ambiental crecerá. El sector privado, bien regulado, debe ser, desde mi punto de vista, un aliado estratégico para que hombro con hombro con el sector público se pueda llevar a buen término dicha transformación hacia sociedades mas justas, equitativas y sustentables.

Es claro, por otro lado, que la historia evidencia que las formas de organización social en donde existe un poder centralizado, ya sea en forma de un partido de Estado o concentrado en una persona con un poder inmoderado, las situaciones de deterioro socioeconómico, de perdida del bienestar general de la sociedad y de degradación ambiental pueden ser todavía mayores; con un costo muy particular y mayúsculo en estos casos: la coartación de la libertad individual y de la libertad de empresa. Cada nación entonces deberá y podrá, en sus propios tiempos y a su manera, en base a sus instituciones, su cultura, sus tradiciones e inteligencia colectiva, ir definiendo su proceso de transformación sociopolítica y económica, buscando el adecuado balance entre el bienestar colectivo, la libertad individual y la justicia social. Ojalá esta transformación se consiga en nuestro país en forma democrática, con estabilidad política y manteniendo la paz social.

En este contexto es entonces que se vuelve de crítica importancia que en las sociedades como la nuestra, con una democracia liberal, si bien imperfecta, con grandes avances en lo que respecta al balance y acotación del poder del Estado, y una economía de mercado pujante -la 13ª del mundo- en donde el sector privado juega un papel estratégico en el desarrollo socioeconómico

del país y con una serie de ventajas comparativas especiales para atraer la inversión extranjera -clave en este mundo globalizado-, que se encuentre la mejor forma para dialogar, de manera inclusiva, respetuosa y constructiva sobre los grandes retos y cambios que se requieren en México, incluyendo aquellos que debemos impulsar en el sector hídrico mexicano. El reto es enorme, pero creo que es posible si las fuerzas políticas, los actores interesados y la ciudadanía actúan con responsabilidad. Para empezar este dialogo, debemos todos reconocer, aprovechar y sobre todo valorar los grandes avances que se tienen en materia de democracia, institucionalidad, pluralismo, libertad individual, certeza jurídica y cooperación entre el sector público y privado que existe ahora en nuestro país y que ha costado tanto tiempo y esfuerzo lograr. Es crítico también que reconozcamos nuestras carencias y nuestros errores cometidos en el pasado reciente, porque si no lo hacemos, no podremos aprender y mejorar. En el caso del sector hídrico estas carencias y errores son muchos, tal y como evidencia la crisis actual en la que el sector se encuentra.

Comencemos con el saneamiento del agua, que es un tema con gravísimos rezagos en nuestro país y en donde a pesar de que se ha invertido muchísimo dinero en plantas de tratamiento muchas están ahora abandonadas o funcionan sub-óptimamente y, como consecuencia, prácticamente todos nuestros cuerpos de agua superficiales están contaminados. Por el otro lado, a pesar de que desde del 2013 existe un mandato constitucional para hacer respetar el derecho humano al agua todavía tenemos cerca de diez millones de mexicanos sin acceso al agua, siendo los más pobres de entre nosotros los más afectados, con lo que esto implica en términos de justicia social y marginación. Esta situación reside, entre otros factores, en que los organismos operadores de agua que dependen de los municipios están, con pocas excepciones, prácticamente quebrados financieramente por ineficiencias en el cobro de tarifas, altos costos de la energía eléctrica, falta de capacidades institucionales, y con congresos estatales y cabildos que politizan las tarifas del cobro del agua muy por debajo de los costos reales de operación. Asimismo, en pocas ciudades y comunidades se puede estar seguro de la calidad del agua que se bebe, ya que no hemos logrado una calidad aceptable para el agua que llega a nuestras casas; algo que sí se ha logrado en otros países de América Latina con un nivel menor de desarrollo que México. Esta situación, nos ha convertido en el país con el consumo más alto per cápita de agua embotellada y refrescos del mundo.

Paralelamente, una buena parte de los acuíferos en el territorio nacional, incluyendo los que se encuentran en lugares donde radica gran parte de nuestra población, están sobreexplotados y en varias regiones muy contaminados por metales pesados y minerales fósiles. Esta situación, derivada de una errática política pública de manejo sostenible y seguro del agua subterránea, implementada por al menos durante cuatro décadas, ha tenido un gravísimo impacto sobre la salud pública en amplias regiones del país; regiones en donde a causa de la contaminación proliferan las deficiencias renales y otras enfermedades de gran gravedad como el cáncer. De igual forma, el estrés hídrico crece exponencialmente en varias regiones de nuestro país, exacerbando la brecha entre la oferta y la demanda de agua, y la competencia entre los usuarios,

haciendo también que el tema de la falta seguridad hídrica sea un obstáculo para el desarrollo y una fuente de conflicto social en varias regiones del país, como el Bajío y el norte. Asimismo, la agricultura de riego que es el sector que más agua consume, se ha quedado gradualmente sin un apoyo claro para modernizarse y ser mas productivo a través de la tecnificación del riego, posibilitando el uso eficiente del agua y la liberación de ésta para otros usos. Todo esto y otros errores de política pública han ido acompañados de una gran insensibilidad de los gobiernos federales y el Congreso de la Unión, quienes han disminuido incrementalmente los presupuestos destinados al sector hídrico, minando las capacidades institucionales, técnicas y profesionales de la Comisión Nacional del Agua y también al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, que son los pilares de la política hídrica en el país.

Reconociendo todo lo anterior y los enormes retos que tiene el país en este tema, el Consejo Consultivo del Agua A.C., en alianza con la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C., la Asociación Nacional de Usuarios de Riego y la Asociación Mexicana de Hidráulica organizó un proceso de dialogo inclusivo, abierto y siempre respetuoso de todos los actores interesados, orientado hacia el objetivo de apoyar la construcción social de un gran Pacto Social por el Agua. Un pacto social que permitiera generar consensos y dirimir conflictos sobre los grandes retos y oportunidades que enfrenta el sector hídrico mexicano, para luego plantear la acción colectiva necesaria para lograr las transformaciones indicadas. Desde un inicio, sabíamos que el objetivo de subscribir un pacto social era muy difícil de lograr como tal, pues las condiciones políticas en México de encono del conflicto político, las grandes divisiones sociales y la diversidad de opiniones en torno a los cambios y reformas que se requieren en el sector hídrico hacía muy difícil pensar que podíamos arribar todos juntos a este objetivo. Sin embargo, teníamos también otro propósito, quizá mas estratégico y realista: desplegar en la sociedad mexicana un imaginario político, cargado de simbolismo y creencias de lo que el Consejo Consultivo del Agua A.C. y sus aliados consideran es urgente y necesario que se de en la sociedad mexicana. Sin un auténtico pacto social por el agua, cualquier cambio y reforma en dicho sector que no logre responder a los grandes retos que éste enfrenta -en todas sus dimensiones sociales, económicas, institucionales, de financiamiento, ambientales, técnicas, tecnológicas y basado en el conocimiento científico- conducirá, sin lugar a dudas, a mayores problemas en el futuro, y entonces los recursos hídricos seguirán degradándose, no se podrá implementar el derecho humano al agua y saneamiento para todos, y México se alejará, más y más, de la seguridad hídrica y la resiliencia; con todo lo que eso implica para la salud, el desarrollo social, el crecimiento económico, y la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad. Debemos realmente elevar el tema del agua a ser materia de seguridad nacional y tratarlo entonces como tal.

Derivado del proceso del Pacto Social por el Agua y con un afán de alimentar y enriquecer el debate en la esfera pública sobre los cambios y reformas que el sector hídrico necesita, el Consejo Consultivo del Agua A.C. presenta este Documento de Posición, mismo que esboza una serie de principios normativos y lineamientos organizativos para el sector hídrico mexicano.

Este documento recoge las opiniones de muchos de los participantes en los foros organizados durante el proceso del Pacto Social por el Agua y de la revisión exhaustiva de las mejores prácticas internacionales, adaptadas al contexto mexicano. Cabe aclarar que este documento no es un documento definitivo, es en realidad un documento vivo y en continua retroalimentación y constante transformación -como el Consejo Consultivo del Agua A.C.-, y así buscar responder siempre a nuevos retos e integrar nuevas ideas, entendimientos y respuestas. De manera coyuntural, confiamos que este documento sirva para alimentar el dialogo hacia el diseño de una nueva Ley de Aguas Nacionales, una ley que a final de cuentas debe de posibilitar en el futuro y ser reflejo último de un auténtico pacto social por el agua.

Agradezco la confianza y el apoyo de todos los miembros del Consejo Consultivo del Agua y sus aliados que apoyaron el proceso del Pacto Social por el Agua, así como al 2030WRG la integración final de este documento de posición.

Mensajes clave

Mensajes Clave

1. El buen funcionamiento del sector hídrico mexicano y su sustentabilidad a largo plazo debe ser considerado materia de seguridad nacional, pues de ello depende, hoy y siempre, la salud y el bienestar de todos los mexicanos y mexicanas, el desarrollo funcional de sus actividades socioeconómicas y culturales, así como la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad.

2. Es crítico fomentar el desarrollo de una cultura del agua a la altura de los retos que enfrenta México en materia de seguridad hídrica y basada en el fomento de una ciudanía informada, educada y corresponsable -incluyendo una cultura de pago de tarifas y de derechos por el uso del agua.

3. La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la absoluta necesidad y urgencia de disponer de buenos servicios de agua potable y saneamiento para toda la población y también de la relevancia de contar con los recursos hídricos regionales disponibles para cubrir las crecientes demandas de agua para uso doméstico; así esta crisis debe de representar una oportunidad para valorar la relevancia del sector hídrico en las condiciones de salud pública y bienestar de los mexicanos, y de su potencial para contribuir en el proceso de recuperación económica y reconstrucción social con una visión de auténtica seguridad hídrica y resiliencia.

4. El sector hídrico mexicano requiere de un proceso de fortalecimiento institucional profundo y de transformación de la gobernanza hídrica; estos dos procesos deben respetar y basarse en los principios normativos que sustentan nuestra democracia liberal representativa, el pacto federal cooperativo y el Estado de derecho.

5. Todos los actores interesados que participen en el proceso de fortalecimiento y reforma del sector hídrico y en la gobernanza hídrica deben de respetar el pluralismo político, la diversidad y la inclusión sociales, y, de manera fundamental, el Estado de derecho.

6. La política hídrica debe de ser una verdadera política de Estado, es decir, debe tener objetivos claros y de largo plazo; debe de ser transversal a los demás sectores de política pública y de comprehender la actuación concurrente de los tres órdenes de gobierno; debe ser monitoreada y evaluada constantemente; y de manera imprescindible, el sector hídrico debe contar con los recursos financieros necesarios para su implementación.

7. La Comisión Nacional del Agua es la autoridad gubernamental responsable de la definición y la implementación de la política hídrica y tiene que ser fortalecida en sus manda-

tos, facultades y capacidades para coordinar a las instituciones gubernamentales relevantes y a la sociedad en su conjunto en el proceso de gobernanza del agua y con el objetivo de lograr los objetivos de la política hídrica y asegurar la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.

8. Es necesario fortalecer los mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas sobre los procesos de administración y gestión del agua; sobre la eficiencia del gasto público en el sector hídrico; sobre la evolución en materia de coberturas, disponibilidad del agua superficial y subterránea, adjudicación de derechos y concesiones de aguas, calidad de los cuerpos de agua, y desempeño de los prestadores de servicios, incluyendo la eficiencia de las plantas de tratamiento, entre otros aspectos relevantes.

9. La Ley de Aguas Nacionales es un instrumento esencial para la evolución y mejoramiento del sector hídrico, en su actual forma contiene los elementos estructurales necesarios para conducir apropiadamente al sector hídrico mexicano; sin embargo, la realidad es que dista de haberse aplicado cabalmente y requiere ahora urgentemente de algunas adecuaciones para enfrentar los retos actuales y futuros que confronta México en materia de administración, gestión y desarrollo de los recursos hídricos con una visión de seguridad hídrica, equidad social, desarrollo sostenible y resiliencia.

10. El Estado mexicano tiene que garantizar la implementación del derecho humano al agua y saneamiento para todos los mexicanos; lo anterior implica la definición de una estrategia adecuada a la realidad socioeconómica y al contexto institucional de México, una mayor atención por parte de las autoridades gubernamentales -en los tres órdenes de gobierno-, una mayor capacidad de respuesta por parte de los prestadores de servicio, una mayor canalización de recursos financieros y tecnológicos, así como una mayor corresponsabilidad y cooperación con los actores interesados.

11. Es necesario fortalecer y modernizar el régimen de concesión de aguas nacionales -apegado con rigor a lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional- para impulsar el logro de la seguridad hídrica para todos los mexicanos, para sostener el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental en el largo plazo, para tener resiliencia frente al cambio climático, y para proteger el ciclo hidrológico en su conjunto, así como la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad.

12. El Estado mexicano tiene que garantizar la certeza jurídica para todos los usuarios de las aguas nacionales que cumplan con el marco regulatorio aplicable.

13. Se debe perseguir la seguridad hídrica frente a los fenómenos hidro-meteorológicos extremos derivados del cambio climático, frente a los desastres naturales y otras emergen-

cias complejas, y frente a otro tipo de presiones adversas a través de la institucionalización de la resiliencia en la política hídrica.

14. Es necesario fortalecer y modernizar la participación social de todos los actores interesados en la gobernanza del agua y a través de los arreglos institucionales creados y robustecidos para este fin, incluyendo los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares, el Comité Técnico de la CONAGUA, los consejos de administración de los organismos operadores u organismos análogos, las organizaciones de usuarios y el Consejo Consultivo del Agua, entre otros espacios de participación social ordenada y propositiva.

15. Es necesario fortalecer y modernizar el sistema financiero del agua para canalizar mayores y más diversos recursos financieros -públicos, privados y sociales- al sector hídrico y a través de distintos instrumentos; al mismo tiempo que la CONAGUA y las demás autoridades gubernamentales relevantes deben de asegurar la eficiencia/eficacia del gasto público a través de una sólida priorización de inversiones y la optimización del gasto público tanto en inversiones de capital, en el gasto corriente y en los subsidios focalizados.

16. Es necesario un nuevo modelo de administración pública y gestión operativa del sector de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales que realmente avance sistemáticamente en el mejoramiento de los servicios antes mencionados, garantizando servicios de calidad, oportunos y sostenibles financieramente en todas nuestras ciudades, en sus zonas periurbanas y en poblaciones menores, así como en las comunidades rurales esparcidas en todo el territorio, especialmente aquellas caracterizadas por alta marginación y pobreza extrema.

17. Es necesario un nuevo modelo de administración pública y gestión operativa del sector de agua para el campo y el desarrollo agroalimentario, orientado al ahorro y uso eficiente del agua en la producción de alimentos a través de la elevación de la productividad

del agua, apoyada en la tecnificación, innovación tecnológica, capacitación de los productores y en la reconversión de cultivos; fomentando, al mismo tiempo, la cultura de pago por parte de los usuarios, fortaleciendo con ello la corresponsabilidad en la gestión operativa de la infraestructura y servicios.

18. El sector primario extractivo, incluyendo la minería, y en la industria, así como en la generación de energía -tanto por entidades públicas como privadas-; deben de contar con los incentivos positivos necesarios y las sanciones adecuadas para proteger y conservar el medio ambiente y sus comunidades vecinas; y para fomentar prácticas socialmente responsables de gestión corporativa del agua.

19. La política hídrica debe tener objetivos claros de protección del ciclo hidrológico y el medio ambiente, así como fomentar la implementación de soluciones de infraestructura verde para mantener la integridad del ciclo hidrológico y otros co-beneficios asociados.

20. Es crítico hacer inversiones importantes para asegurar el buen funcionamiento y mantenimiento del sistema de presas, de infraestructura para el control y regulación de corrientes y cuerpos de agua; también es fundamental la innovación y mejoramiento permanentes de las redes nacionales de medición de la cantidad y de la calidad del agua y del sistema meteorológico nacional; esto se pude hacer a través de esquemas donde puede haber intervención del sector privado, con ventajas comparativas, incluyendo la reducción de costos para el Estado, el uso de tecnologías de vanguardia y bajo distintas modalidades de financiamiento.

21. El Consejo Consultivo del Agua A.C. se fortalecerá y adaptará para impulsar la participación inclusiva de los diferentes actores interesados en el proceso de gobernanza hídrica, para buscar la materialización de los principios normativos y lineamientos organizativos que considera relevantes para el sector hídrico mexicano, para cumplir con su propósito de contribuir en la transformación del sector hídrico mexicano y para robustecer su rol de órgano de consulta y apoyo a la Comisión Nacional del Agua.

Prologue

Prologue

Victor Lichtinger,
President of the Water Advisory Council.

I assumed the Water Advisory Council's presidency in a very particular juncture in the history of our country. The political, institutional and socio-economic changes that have transpired during the last couple of years have made very real and tangible a series of complex problems and challenges that exist since many decades back, but that have been made manifest with great intensity more recently. Some of these challenges are not particular to Mexico, but exist similarly at a global level, and so what is happening here is more an expression of a worldwide crisis. Some analysts consider this so-called crisis a crisis in our civilization; emphasizing that our social organization model is waning and believe that very profound changes are required to overcome it. The debate happening now is precisely on the definition, orientation, intensity and rhythm of these changes. So, at a global level and in different countries there is an ongoing transformation process and political struggle that in some countries is taking place through more consensual and reformist means, and in certain others, through more confrontational, radical and even violent ways.

Added to this crisis in the global and national political economies, we also experience other challenges: like climate change and the very worrying biodiversity loss; phenomena that despite the scientific evidence regarding their magnitude and acceleration, international organisations and governments still have not addressed them properly. Furthermore, the important economic deacceleration felt at a global level -in particular since the 2008 crisis- and the negative impacts over the state's capacities has reduced the governments' room for manoeuvre to define and coordinate development processes, to redistribute through society the benefits of prosperity, to achieve the wellbeing of citizens, to provide quality public services -including water supply and sanitation- and to protect natural resource endowments, including crucially water resources.

The aforementioned situation has generated through time a grave social exclusion that keeps a vast majority of people in poverty, marginalisation and frustration, and due to the lack of real opportunities and social mobility. Even the middle classes in the North -such as the United States and France- and in the middle-income countries -such as Chile and Mexico- have felt frustrated by the lack of results in achieving wellbeing despite livelong efforts. These societies have also seen a dramatic concentration of wealth and income in very few hands and the opportunities for the majority are less and also unacceptable. All this, added with a heap of public and private corruption scandals, has triggered a deeply seeded desire for structural change, that is totally warranted. The situation needs to change profoundly and urgently to achieve more equal, inclusive, prosperous, peaceful and sustainable societies.

The situation described above has provoked in western liberal democratic societies, including Mexico, that many citizens and political forces doubt of the capacities of this form of social

organisation to respond to the great socioeconomic challenges faced in their countries and to search for radical and quick transformations. I consider, nevertheless and amongst many others, that liberal democracy and the market economy -as a way to organise polities- can be strengthened and reformed to achieve more just societies; acknowledging that some of the required transformations have to be very deep and may affect the private sector's interests, as well as of those with vast privileges. I want to emphasize that these transformations can and should be accomplished through great social pacts, underpinned by consensus-building and national unity objectives, against polarisation and antagonism. Change is necessary, but not any change, and not through any means. I am also of the opinion that polities that have put aside and relegated private sector participation and that are trying to return to more statist and state-monopolist models -like the ones employed in the 1970´s- are not going to find solutions, but on the contrary poverty, marginalisation and environmental degradation will only increase. To my mind a well-regulated private sector can be a great ally -shoulder to shoulder with the public sector- in the pursuit of the desired transformations towards more just, equitable and sustainable polities.

It is clear, on the other hand, that history shows that forms of social organisation where a centralist power predominates, either in the form of a State party or concentrated in one individual with an unchecked power, the situation of socioeconomic decline, the loss of general well-being and environmental degradation can be even greater; with a very particular and critical drawback: the loss of individual liberty and an erosion free enterprise. In this context, all nations should search, according to their own ways, on the basis of their institutions, their culture, their traditions and collective intelligence, the adequate balance between the collective well-being, individual liberty and social justice. Hopefully, this transition will be achieved in Mexico in a democratic way, withholding political stability and social peace.

It is in this context, that it turns of critical importance that societies, like ours, a liberal democracy, albeit imperfect, with great achievements with regards to the balance and limits to State power and with a strong market economy -thirteen in size, globally-, with a private sector playing a strategic role in socioeconomic development and a series of comparative advantages to attract foreign investment in this globalised world, that we find the best way to debate, in an inclusive, respectful and constructive manner, on the pressing challenges and changes that are required in Mexico, including the ones that we must support in the Mexican water sector. The challenge is great, but I trust it can be possible if the political forces, the stakeholders and the citizens behave responsibly. To start with, we should all recognise, take advantage of, and most of all, value the progress made in terms of democratic practice, institutionalisation, pluralism, individual freedom, legal certainty and cooperation between the public and private sectors, and that exists in our country and has taken a lot effort and time to achieve. It is critical that we recognise also our flaws and past mistakes, because if we do not this, we cannot learn and improve. In the case of the Mexican water sector these flaws and mistakes abound, as the evident crisis faced by the sector attests.

Let us begin, for example, with water treatment, a topic that shows daunting drawbacks in our country and despite the important investments that have been allocated to water treatment plants, a great many of them being abandoned or functioning below standards. As a consequence, practically all surface water bodies are polluted. Furthermore, despite that since 2013 there is a constitutional mandate to implement the human right to water and sanitation, there are more than ten million Mexicans

without access to water, with the social justice and marginalisation impacts that comes with this. This problem resides, amongst other factors, on water utilities being practically financially broke due to inefficiencies in tariff recollection, high electricity costs, lack of institutional capacities, and local congresses and councils that politicize tariff setting to prices much under the real operating costs. More so, in many cities and localities one cannot be sure of the quality of drinking water, because we really have not achieved an acceptable quality of the water that is delivered at our homes; something that has already been achieved by other countries in Latin America with lesser development levels than Mexico. This situation has turned Mexico to be one of the countries with more bottle water and soft drinks consumption in the world.

Importantly, many of the aquifers in our national territory, including some cities that are located in places with large populations are being overexploited, and in many regions are extremely polluted with heavy metals and fossil minerals. This situation, derived from an erratic groundwater management policy implemented for more than four decades, has had a very severe public health impact in many regions, where we currently find populations with grave kidney disorders and also cancer. Additionally, water stress is increasing exponentially in several regions in our country, exacerbating the gap between available water and demand, and the competition and conflict between water users is increasing in many regions of the country, such as el Bajio and the North. Also, irrigation agriculture, that is the sector that consumes more water, has been incrementally depleted of the financial resources to modernise and become more productive through irrigation technification, foreclosing the possibility for greater water productivity and the allocation of clean water for other uses. All this and other public policy errors have been accompanied by a great lack of responsiveness from the federal government and Congress, who have incrementally reduced the water sector's budget, severely affecting the institutional, technical and professional capacities of the National Water Commission (CONAGUA) and the Mexican Institute of Water Technology (IMTA), two pillars of the Mexican water sector.

Acknowledging the above argumentation and the huge challenges Mexico faces, the Water Advisory Council, in alliance with the National Association of Water Utilities, the National Association of Irrigation Users and the Mexican Association of Hydraulics, organised an inclusive, open and respectful dialogue with the participation of multiple stakeholders, oriented at the enabling the social construction of a great Social Pact for Water. A pact with the intention of generating the necessary consensus and conflict resolution regarding the challenges and opportunities faced by the Mexican water sector, to then enable the necessary collective action to seek the needed transformations. Since the very beginning, we knew that the objective of subscribing a social pact was extremely difficult to achieve as such, because of the prevailing background conditions in Mexico of intractable political conflict, grave social cleavages and the great diversity of opinions regarding the necessary changes and reforms required by the water sector. All these conditions deterred us from arriving together to such objective. Still, we had another perhaps more realist and strategic objective: to deploy in the Mexican society a political imaginary imbued with symbolism and beliefs regarding to what the Water Advisory Council and its allies considers is urgent and necessary for Mexico. Without a true social pact for water, whatever changes and reforms enacted, if they do not truly respond to the great challenges faced by the water sector -in all its social, economic, institutional, financing, environmental, tech-

nical, technological and knowledge generation dimensions- without any doubts will conduce us in the future to even worst problems; water resources will continue to degrade; the human right to water and sanitation will not be implemented for all; and Mexico will move away from water security and resilience, with all the health, social development, economic growth, ecosystem viability and biodiversity loss implications. Thus, we should really try to elevate water to become a national security concern and treat the challenges accordingly.

Stemming from the Social Pact for Water process and with the goal of contributing and enriching the debate in the public sphere regarding the necessary changes and reforms that are required in the water sector, the Water Advisory Council presents this Position Paper that outlines a series of normative principles and organisational guidelines for the Mexican water sector. This document retrieves the opinions of many of the stakeholders participating during the fora organised by the Social Pact for Water process, as well as integrates some ideas from international best practices, adapted to the Mexican context. It is worth clarifying that this document is not a final version, in reality it is living document in continuous feedback and transformation -like the Water Advisory Council itself- and seeks to always respond to new challenges and integrate new ideas, understandings and answers. In a more conjunctural manner, we trust that this document may help to feed the current dialogue on the new National Water Law's design, a law that ultimately must enable in the future and be the reflexion of an authentic social pact for water.

I appreciate the trust and the support of all the Water Advisory Council and its allies who backed the Social Pact for Water, and the 2030WRG for the final integration of this document.

Key Messages

Key Messages

1. The good functioning of the Mexican water sector and its long-term sustainability needs to be considered a national security concern, as the health and wellbeing of all Mexicans, as well as the development and functional undertaking of all socioeconomic and cultural activities, and the viability of ecosystems and their biodiversity depends on it.

2. It is critical to develop a widespread water stewardship culture to accurately respond to the water security challenges faced in Mexico and based in the fostering of an informed, educated and co-responsible citizenship, including the fostering of a tariff and water rights payment culture.

3. The COVID-19 crisis has clearly demonstrated the critical need and urgency of reliable water and sanitation services for all. It has also made clear the relevance of having regional water resources availability to allocate water resources to cover increasing domestic water demands. This crisis should represent an opportunity to value the water sector's relevance for public health and the wellbeing of all Mexicans, as well as for its potential to contribute in the social reconstruction and economic recuperation with an authentic water security and resilience vision.

4. The Mexican water sector requires a profound institutional strengthening process and governance transformation; and these two processes should respect and be based in the normative principles that underpin our liberal democracy, the cooperative federal pact and the rule of law.

5. All of the stakeholders that participate in the water sector's institutional strengthening and reform process should respect the principles of political pluralism, social diversity and social inclusion, and fundamentally, the rule of law.

6. Water policy should be an authentic State policy, that is, it should have clear and long-term objectives, it should be cross-cutting to other policy sectors and comprehend the coordinated action of the three government levels -federal, state and municipal-, it should be monitored and evaluated constantly, and critically, the water sector should count with the necessary financial resources to implement it.

7. The National Water Commission (CONAGUA) is the government authority responsible for the definition and implementation of the national water policy framework and has to be strengthened in its mandate, faculties and capacities to coordinate all other government institutions and society through the water governance process and with the objective of achieving water policy goals and ensure the enforcement of the National Water Law.

8. It is necessary to strengthen the access-to-information, transparency and accountability mechanisms regarding the water management processes, the efficiency in the water sector's public expenditure, the evolution in water access, superficial and groundwater availability and quality, the allocation of water rights, and the performance of water utilities, including the

performance of water treatment plants - amongst other relevant aspects.

9. The National Water Law is an essential instrument to guide the betterment and evolution of the water sector, and in its actual form possesses the necessary structural elements to appropriately steer the Mexican water sector. Nevertheless, in reality it has not been enforced adequately and it urgently requires certain adequations to face current and future challenges faced by Mexico and with am authentic water security, social equity, sustainable development and resiliency vision.

10. The Mexican State has to guarantee the implementation of the human right to water and sanitation for all Mexicans. The above implies the definition of an adequate strategy responsive to our socioeconomic reality and institutional context, a greater attention on behalf of government institutions -in the three government levels-, a greater responsiveness on behalf of water utilities, an increase in financial and technological resource, as well as greater shared-responsibility and cooperation with all stakeholders.

11. It is necessary to strengthen and modernise the water allocation regime -in strict adherence to what is established in Art 27 of our Constitution- and to boost the pursuit of water security for all Mexicans, to sustain socioeconomic development and long-term environmental sustainability, to achieve greater resilience in face of climate change, and to protect the broader water cycle, as well as the viability of ecosystems and their biodiversity.

12. The Mexican state has to guarantee legal certainty in the water sector and for all water users that uphold the mandatory legal framework.

13. Water security should be pursued through the institutionalisation of resilience in the water policy framework and against extreme hydro-meteorological events derived from climate changes, against natural disasters and other complex emergencies, as well as other adverse pressures and trends.

14. It is necessary to strengthen and modernise social participation of all stakeholders interested in water governance and through the already created -and to be strengthened- institutional arrangements for this end, including the river basin councils and their auxiliary bodies, the CONAGUAs Technical Committee, the water utilities' administration boards, the water users associations, and the Water Advisory Council, amongst other organised and proactive social participation venues.

15. It is necessary to strengthen and modernise the water financing system to channel more financial resources and from more diverse sources -public, private and social- to the water sector and through different instruments. CONAGUA and other relevant government institutions, at the same time, should ensure the efficiency and efficacy of public expenditures through a robust prioritisation and optimization of capital investments, of current expenditures and of focalised subsidies.

16. It is necessary to implement a new public administration and management model for the water supply, sanitation and water treatment sector that truly and systematically increases the sector's performance, guaranteeing quality, timely and financially

sustainable services in all of our cities, their peri-urban areas and smaller settlements, as well as in dispersed rural communities, especially the ones characterised by high marginalisation and extreme poverty.

17. It is necessary to implement a new public administration and management model for the agricultural and livestock sector, oriented at water savings and water use efficiency throughout the food production process and through an increase of water productivity, greater support to irrigation technification, technological innovation, capacity building and agricultural reconversion. The model should also foster, at the same time, a water user payment culture and the strengthening of shared responsibility for the operation and management of irrigation infrastructure and services.

18. The primary and extractive sector -including mining and industry- as well as the energy generation sector -from the public and private sectors- should have the right positive incentives and sanctions to protect and steward the environment and surrounding neighbouring communities; and to foster corporate water stewardship practices.

19. Water policy should have clear water cycle protection and environment conservation objectives. It should pursue the implementation of green infrastructure solutions in order to maintain the integrity of the water cycle and the respective associated co-benefits.

20. It is critical to make important investments to ensure the well-functioning and maintenance of the national damn system, as well as the water drainage and flow regulation infrastructure. It is critical also to foster the innovation and betterment of the national water quality and quantity monitoring networks and the national meteorological service; this can be achieved through schemes that allow for private sector participation with the pertaining advantages, including a reduction in State's capital expenditures, the use of state-of-the-art technology and through different financing modalities.

21. The Water Advisory Council (Consejo Consultivo del Agua A.C) will strengthen and adapt to enable a more inclusive stakeholder participation throughout the water governance process, to support the materialisation of the normative principles and organisational guidelines that it considers relevant for the water sector, and in order to fulfil its mandate to contribute to the water sector's transformation. It will strengthen itself to continue as a consultative and advisory body for the CONAGUA.

Principios Normativos y Lineamientos Organizativos del Sector Hídrico Mexicano

Principios Normativos y Lineamientos Organizativos del Sector Hídrico Mexicano

1. **El buen funcionamiento del sector hídrico mexicano y su sustentabilidad a largo plazo debe ser considerado materia de seguridad nacional, pues de ello depende, hoy y siempre, la salud y el bienestar de todos los mexicanos y mexicanas, el desarrollo funcional de sus actividades socioeconómicas y culturales, así como la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad.** El Estado y la sociedad en su conjunto deberán dar la más alta consideración e importancia al buen funcionamiento del sector hídrico mexicano. Esto implica incrementar sustantivamente el presupuesto público dedicado hacia el sector y fortalecer las facultades y capacidades de la CONAGUA. Asimismo, los actores políticos y sociales deben buscar, de manera responsable y cohesionada, los acuerdos sociopolíticos necesarios para fortalecer la gobernanza del sector hídrico y garantizar su gobernabilidad. Al mismo tiempo, se debe habilitar un proceso de construcción social de un auténtico sentido de corresponsabilidad, interdependencia y unidad nacional en torno al cuidado de los recursos hídricos, pues el agua es en el centro del desarrollo nacional y los recursos hídricos son utilizados y compartidos por toda la sociedad y debiera ser nuestro objetivo prioritario cuidarlos colectivamente y con una visión de largo plazo.

2. **Es crítico fomentar el desarrollo de una cultura del agua a la altura de los retos que enfrenta México en materia de seguridad hídrica y basada en el fomento de una ciudanía informada, educada y corresponsable -incluyendo una cultura de pago de tarifas y de derechos por el uso del agua.** Es imposible visualizar la materialización de las transformaciones que el sector hídrico mexicano necesita sin la participación informada, comprometida y corresponsable de la sociedad. Si los ciudadanos no cuidan los recursos hídricos a través de su comportamiento cotidiano y no respetan el Estado de derecho, difícilmente van a exigirle al Estado que se encargue de manera prioritaria y comprometida. De tal forma, es crítico desarrollar un proceso de educación y generación de cultura hídrica y de cultura cívica que informe y concientice a la población desde la niñez sobre los retos que México enfrenta en materia de seguridad hídrica y sobre cómo los mexicanos y mexicanas podemos colaborar en su resolución. Es crítico desarrollar una cultura que reconozca el valor social, económico y ambiental de los recursos hídricos, incluyendo una cultura de pago de tarifas por los derechos y servicios del agua.

3. **La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la absoluta necesidad y urgencia de disponer de buenos servicios de agua potable y saneamiento para toda la población y también de la relevancia de contar con los recursos hídricos regionales disponibles**

para cubrir las crecientes demandas de agua para uso doméstico; así esta crisis debe de representar una oportunidad para valorar la relevancia del sector hídrico en las condiciones de salud pública y bienestar de los mexicanos, y de su potencial para contribuir en el proceso de recuperación económica y reconstrucción social con una visión de auténtica seguridad hídrica y resiliencia. El acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento ha sido un factor clave para atender la emergencia de salud pública causada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, pese a los esfuerzos de las autoridades gubernamentales, de los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento y del sector privado, hay algunas poblaciones que no tienen acceso constante a dichos servicios, una situación que las hace todavía más vulnerables a la enfermedad. De la misma forma, ha sido necesario reconsiderar la disponibilidad de los recursos hídricos regionales -en algunas zonas metropolitanas- para asegurar que existen suficientes recursos hídricos para destinarlos a uso doméstico. Es un hecho que la crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la relevancia del sector hídrico en la salud y bienestar de la población, lo que representa una oportunidad para que se haga un esfuerzo, sin precedentes, para que el sector hídrico este en el centro del proceso de recuperación económica y reconstrucción social, haciendo grandes inversiones en el sector -lo que tendría impactos positivos en el sector de la construcción, en la generación de empleos y en la demanda agregada local- y haciendo también grandes esfuerzos de reforma institucional y transformación de la política hídrica con una visión de seguridad hídrica para todos y de resiliencia institucional. Lo anterior es clave para enfrentar la gran crisis socioeconómica que enfrentamos a causa del COVID-19 y la gran necesidad de reconstruir mejor a favor de la estabilidad política y la paz social.

4. **El sector hídrico mexicano requiere de un proceso de fortalecimiento institucional profundo y de transformación de la gobernanza hídrica; estos dos procesos deben respetar y basarse en los principios normativos que sustentan nuestra democracia liberal representativa, el pacto federal cooperativo y el Estado de derecho.** La gobernanza hídrica tiene que apegarse a una serie de principios políticos rectores, arreglos institucionales y políticas públicas que deben de garantizar la práctica de la democracia representativa -donde la autoridad y el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él, sino por la autoridad del agua, en este caso la CONAGUA-; el federalismo cooperativo -donde el gobierno federal, los estados y municipios colaboran sostenidamente y de manera concurrente en la prosecución de los objetivos de la política hídrica nacional, cada uno en su territorio de competencia y utilizando sus respectivas facultades y recursos para la realización de fines comunes-; y el Estado de derecho -donde toda acción del Estado y la sociedad está subordinada y sujeta a la Ley de Aguas Nacionales y otras normativas relevantes sin excepción-; creando así las condiciones necesarias para la impartición de justicia y la gobernanza hídricas, y asegurando una buena gobernabilidad del sector hídrico mexicano.

5. **Todos los actores interesados que participen en el proceso de fortalecimiento y reforma del sector hídrico y en la gobernanza hídrica deben de respetar el pluralismo político, la diversidad y la inclusión sociales, y, de manera fundamental, el Estado de derecho.** Los recursos hídricos son base de la salud, el bienestar y la prosperidad de todos los mexicanos, por tanto, se deben reconocer y reconciliar la diversidad de valores, visiones e intereses de los diferentes usuarios del agua, incluyendo de manera comprometida aquellos de los pueblos originarios y la visión de género. La CONAGUA, en colaboración con la sociedad civil organizada y la academia, desarrollará los arreglos institucionales necesarios para la oportuna y efectiva generación de consensos sociales y resolución de conflictos, garantizando, en el contexto del sector hídrico, las condiciones necesarias para el respeto al Estado de derecho y el salvaguardo de la estabilidad política, la paz social y la libertad individual.

6. **La política hídrica debe de ser una verdadera política de Estado, es decir, debe tener objetivos claros y de largo plazo; debe de ser transversal a los demás sectores de política pública y de comprehender la actuación concurrente de los tres órdenes de gobierno; debe ser monitoreada y evaluada constantemente; y de manera imprescindible, el sector hídrico debe contar con los recursos financieros necesarios para su implementación.** La política hídrica debe de perseguir el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe de buscar el logro de la seguridad hídrica para todos los mexicanos a través de una auténtica implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos, de la institucionalización de la resiliencia y del cuidado del medio ambiente, incluyendo las soluciones basadas en la naturaleza. Para ello, se debe fortalecer el proceso de planeación hídrica con una perspectiva de gestión por resultados y con una

visión de largo plazo. Se deben fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para fomentar una auténtica transversalidad con los otros sectores de política pública -incluyendo el sector de agricultura-desarrollo rural, desarrollo urbano, entre otros- y gobernanza cooperativa con visión de género. Se deben de canalizar los recursos financieros suficientes -tanto públicos, privados y sociales- para invertir los montos necesarios para asegurar el logro de los objetivos de la política hídrica y de acuerdo con un sistema robusto de priorización y programación de inversiones.

7. **La Comisión Nacional del Agua es la autoridad gubernamental responsable de la definición y la implementación de la política hídrica y tiene que ser fortalecida en sus mandatos, facultades y capacidades para coordinar a las instituciones gubernamentales relevantes y a la sociedad en el proceso de gobernanza del agua y con el objetivo de lograr los objetivos de la política hídrica y asegurar la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.** El Estado Mexicano, a través de la Comisión Nacional del Agua, será la autoridad gubernamental responsable de la administración y gestión de los recursos hídricos y su actuación estará siempre normada por la Ley de Aguas Nacionales -y otras normativas relevantes de la Administración Pública Mexicana-; orientada en su quehacer por el Programa Nacional Hídrico -robustecido a través de un programa de inversión sectorial actualizado-; retroalimentada por los mecanismos de participación social estipulados en dicha Ley; y monitoreada y evaluada en su desempeño a través de mecanismos robustos de auditoria social, libertad de información, transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Al ser el sector hídrico materia de seguridad nacional -como lo hemos visto claramente con la crisis del COVID-19-, la Comisión Nacional del Agua deberá ser fortalecida en sus facultades políticas; capacidad institucional, presupuestal y de financiamiento; en sus recursos humanos y tecnológicos, y para que ésta pueda desempeñarse efectiva y oportunamente a lo largo de todo el territorio nacional.

8. **Es necesario fortalecer los mecanismos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas sobre los procesos de administración y gestión del agua; sobre la eficiencia del gasto público en el sector hídrico; sobre la evolución en materia de coberturas, disponibilidad del agua superficial y subterránea, adjudicación de derechos y concesiones de aguas, calidad de los cuerpos de agua, y desempeño de los prestadores de servicios, incluyendo la eficiencia de las plantas de tratamiento, entre otros aspectos relevantes.** Cualquier persona y organización debe de poder tener acceso libre, fácil y oportuno a la información necesaria para conocer el estado de los recursos hídricos en México, así como sobre el desempeño de las autoridades y prestadores de servicios de agua potable y saneamiento. Esa información debe estar sistematizada de tal forma que sirva para evaluar situaciones y tomar decisiones; así como para poder exigir a las autoridades acciones correctivas de ser necesario. Es de gran relevancia que la CONAGUA con las autoridades competentes -como el CONEVAL- y otros actores independientes evalúen el desempeño de la política pública y del gasto público. Es tam-

bién muy importante considerar mecanismos alternativos de auditoría social para facilitar la participación social en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

9. **La Ley de Aguas Nacionales es un instrumento esencial para la evolución y mejoramiento del sector hídrico, en su actual forma contiene los elementos estructurales necesarios para conducir apropiadamente al sector hídrico mexicano; sin embargo, la realidad es que dista de haberse aplicado cabalmente y requiere ahora urgentemente de algunas adecuaciones para enfrentar los retos actuales y futuros que confronta México en materia de administración, gestión y desarrollo de los recursos hídricos con una visión de seguridad hídrica, equidad social y desarrollo sostenible.** Muchos actores políticos y sociales consideran que es absolutamente necesaria una nueva Ley de Aguas Nacionales para responder a los retos que enfrenta el sector hídrico mexicano. Sin embargo, es también posible considerar que la transformación estructural del sector no depende de la existencia de una nueva ley, sino de la correcta y consistente aplicación de la existente y de la enmienda y adecuación de algunos de sus componentes. La transformación del sector hídrico mexicano depende mas directamente de una serie de factores interdependientes, abordados en el presente documento.

10. **El Estado mexicano tiene que garantizar la implementación del derecho humano al agua y saneamiento para todos los mexicanos; lo anterior implica la definición de una estrategia adecuada a la realidad socioeconómica y al contexto institucional de México, una mayor atención por parte de las autoridades gubernamentales -en los tres órdenes de gobierno-, una mayor capacidad de respuesta por parte de los prestadores de servicio, una mayor canalización de recursos financieros y tecnológicos, así como una mayor corresponsabilidad y cooperación con los actores interesados.** Se deben fortalecer y alinear los arreglos institucionales y la política hídrica para garantizar la implementación del derecho humano al agua y al saneamiento en sus distintas dimensiones de suficiencia, salubridad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad. Se deben desarrollar los mecanismos necesarios de gobernanza cooperativa -entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil-, de financiamiento público y combinado; de subsidios enfocados e inteligentes; de tarifas diferenciales con visión social y de justicia hídrica; y de innovación tecnológica -por ejemplo, con el uso de sistemas descentralizados- para garantizar el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento, sobre todo para los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la población que habitan las zonas peri-urbanas y rurales con mayores rezagos y pobreza.

11. **Es necesario fortalecer y modernizar el régimen de concesión de aguas nacionales -apegado con rigor a lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional- para impulsar el logro de la seguridad hídrica para todos los mexicanos, para sostener el desarrollo socioeconómico y la sustentabilidad ambiental en el largo plazo, para tener resiliencia frente al cambio climático, y para proteger el ciclo hidrológico en su conjunto, así**

como la viabilidad de los ecosistemas y su biodiversidad. Se deben fortalecer y modernizar los procesos de monitoreo y evaluación de la cantidad y calidad de los recursos hídricos para conocer con precisión su verdadera condición de disponibilidad regional, un aspecto clave para la planeación hídrica. De manera muy relevante, se debe de fortalecer y modernizar el Registro Público de Derechos de Agua para que el proceso de administración de los recursos hídricos sea más eficiente, efectivo y transparente. Se debe también transformar el régimen de concesión de aguas nacionales con el objetivo de asegurar el derecho humano al agua al largo plazo; para dotarlo de mayor certeza jurídica para todos los usuarios; y para conferirle de mayor resiliencia/flexibilidad adaptativa para enfrentar las crecientes tendencias de mayor competencia y conflicto por el uso agua, así como para enfrentar la incertidumbre derivada del cambio climático -por ejemplo, a través de instrumentos como las transmisiones temporales, el uso provisional de aguas y los centros de intercambio de aguas. Asimismo, el régimen de concesión de aguas debe fomentar, a través de diferentes instrumentos regulatorios, fiscales y económicos, el uso eficiente del agua y fomentar la productividad hídrica en todos los sectores, incluyendo la industria, la agricultura y la minería, de tal manera que se facilite la viabilidad a largo plazo de las actividades productivas. Finalmente, el régimen de concesión de aguas nacionales debe contar con los instrumentos necesarios para proteger el bienestar y costumbres en el uso del agua de los pueblos originarios y asegurar el buen funcionamiento de los ecosistemas y su biodiversidad, conforme al marco constitucional.

12. **El Estado mexicano tiene que garantizar la certeza jurídica para todos los usuarios de las aguas nacionales que cumplan con la Ley de Aguas Nacionales.** La certeza jurídica es la base del funcionamiento de una democracia liberal y una economía de mercado, pues ésta incentiva la actividad económica de todos los actores productivos y el crecimiento

económico; lo que tiene un impacto positivo sobre el desarrollo socioeconómico y de múltiples maneras, incluyendo: una mayor inversión privada en actividades productivas -lo que a su vez permite una mayor recaudación fiscal-, una mayor generación de empleo y un aumento de la demanda agregada. En este sentido, todos los usuarios de las aguas nacionales tendrán el derecho al usufructo de los recursos hídricos para la realización de sus actividades socioeconómicas y culturales, siempre y cuando lo hagan apegados a la Ley de Aguas Nacionales, adscribiéndose fielmente al régimen de concesión de aguas nacionales y sus actividades se lleven a cabo de manera transparente y sin poner en riesgo -de acuerdo a métricas racionales, con base científica y en estricto apego a Ley de Aguas Nacionales- la seguridad hídrica local y la integridad de largo plazo del ciclo hidrológico local.

13. **Se debe avanzar en logro de la seguridad hídrica frente a los fenómenos hidrometeorológicos extremos derivados del cambio climático, frente a los desastres naturales y otras emergencias complejas, y frente a otro tipo de presiones adversas y a través de la institucionalización de la resiliencia en la política hídrica.** La resiliencia se define como la capacidad que tiene una sociedad para adaptarse y enfrentar efectiva y eficientemente las tendencias e incertidumbre de mediano y largo plazo y los 'shocks' y emergencias repentinas. La política hídrica debe desarrollar entonces los arreglos institucionales, los mecanismos de financiamiento e innovación tecnológica necesarios para fomentar la resiliencia; lo que significa transitar a modelos de gestión más preventivos, implementando el "principio precautorio" y de "sin arrepentimientos", y fortaleciendo las capacidades institucionales para enfrentar de manera oportuna, coordinada y efectiva la atención de emergencias y desastres naturales diversos. Debe de fomentarse una cultura de corresponsabilidad en los procesos la planeación resiliente y preventiva, incluyendo la participación del sector de seguros y otros actores relevantes.

14. **Es necesario fortalecer y modernizar la participación social de todos los actores interesados en la gobernanza del agua y a través de los arreglos institucionales creados y robustecidos para este fin, incluyendo los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares, el Comité Técnico de la CONAGUA, los consejos de administración de los organismos operadores u organismos análogos, las organizaciones de usuarios y el Consejo Consultivo del Agua, entre otros espacios de participación social ordenada y propositiva.** Los retos hídricos que enfrenta el país son enormes y ningún actor político o social puede enfrentarlos solo. Luego entonces se debe fomentar el fortalecimiento de los arreglos institucionales que facilitan la participación social, el dialogo entre los actores interesados y la cooperación en el proceso de gobernanza del agua, incluyendo de manera sobresaliente los consejos de cuenca y sus organismos auxiliares -las comisiones de cuenca y los comités técnicos de aguas subterráneas-, las juntas rurales de agua y saneamiento, los consejos de administración de los organismos operadores y el Consejo Consultivo del Agua. Para ello, se deben de destinar mayores recursos financieros para el desarrollo institucional de estas instancias de participación social multi-actor y se de-

be revisar y fortalecer su diseño institucional para que éstas puedan realmente convertirse en espacios de gobernanza cooperativa, para que puedan ser espacios de toma decisiones colectivas basadas en la generación de consensos y negociación alternativa de conflictos, y para que se puedan atender las asimetrías en las barreras y oportunidades de participación social de los pueblos originarios y los grupos minoritarios.

15. **Es necesario fortalecer y modernizar el sistema financiero del agua para canalizar mayores y más diversos recursos financieros -públicos, privados y sociales- al sector hídrico y a través de distintos instrumentos; al mismo tiempo que la CONAGUA y las demás autoridades gubernamentales relevantes deben de asegurar la eficiencia/eficacia del gasto público a través de una sólida priorización de inversiones y la optimización del gasto público tanto en inversiones de capital, en el gasto corriente y en los subsidios focalizados.** La CONAGUA -en colaboración con diferentes actores relevantes- debe de desarrollar un moderno sistema financiero del agua que permita coordinar, optimizar, regular y facilitar el uso de diferentes fuentes de financiamiento -tanto por parte del sector público y en sus diferentes órdenes de gobierno, como también por parte del sector privado, la banca de desarrollo, la cooperación internacional y la sociedad civil-; creando los mecanismos necesarios para fomentar una mayor inversión en el sector hídrico y al mismo tiempo salvaguardar el Estado derecho, el interés público y el logro de los objetivos de la política hídrica. En este sentido, se deber reforzar la rectoría del Estado y los mecanismos institucionales para fomentar y regular la participación del sector privado y social en el financiamiento del sector hídrico. Al mismo tiempo, es necesario que las autoridades cuenten con sistemas robustos para priorizar y optimizar las inversiones y de acuerdo con criterios claros de política pública y también de rentabilidad financiera. Tanto a nivel federal, como a nivel estatal se debe contar con una cartera actualizada de proyectos bancables que permitan atraer al sector privado y otros actores interesados a invertir a favor de la seguridad hídrica.

16. **Es necesario un nuevo modelo de administración pública y gestión operativa del sector de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales que realmente avance sistemáticamente en el mejoramiento del sector, garantizando servicios de calidad, oportunos y sostenibles financieramente en todas nuestras ciudades, en sus zonas periurbanas y en poblaciones menores, así como en las comunidades rurales esparcidas en todo el territorio, especialmente aquellas caracterizadas por alta marginación y pobreza extrema.** Por un lado, se tienen que fortalecer las capacidades técnicas, operativas, administrativas y financieras de los proveedores de servicios -ya sean estatales o municipales- a través de un programa de acción multidimensional y sin precedentes de desarrollo institucional e inversión para la expansión y mejora de los servicios. La prestación de servicios en las zonas peri-urbanas y rurales requiere de innovación constante a través de nuevos esquemas de gobernanza, innovación financiera y tecnológica -como puede ser el uso de tecnologías descentralizadas. Por el otro lado, se tiene que trabajar en

las reformas sectoriales necesarias para crear las condiciones institucionales, de política pública y regulación sectorial para fomentar la definición clara de facultades y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno -y su concurrencia, sobre todo en zonas metropolitanas y zonas rurales-; para asegurar la autonomía política de los prestadores de servicios; su autosuficiencia financiera a través del pago de tarifas diferenciadas y socialmente inclusivas-; y la presencia de un gobierno corporativo transparente, con rendición de cuentas y abierto a la participación social. El tratamiento de aguas residuales tiene que incrementarse sustantivamente, fomentando el re-uso de las aguas residuales y el ahorro en energía eléctrica a través de esquemas de economía circular y eficiencia energética. Al mismo tiempo, los prestadores de servicios tienen que volverse resilientes frente al cambio climático y otras emergencias complejas. La emergencia del COVID-19 ha afectado fuertemente la liquidez de los organismos operadores y se deben generar los mecanismos institucionales para apoyarlos en el cumplimiento de sus obligaciones, quizás a través de la creación de un fondo de liquidez de emergencia, como se está haciendo en otros países. Asimismo, se debe desarrollar un sistema fiable de información e indicadores públicos de desempeño de los proveedores de servicios y se tiene que establecer un sistema de regulación que permita despolitizar la definición de tarifas, la evaluación del desempeño de los proveedores de servicio y establezca una hoja de ruta de mejora institucional y profesionalización -probablemente a nivel estatal.

17. **Es necesario un nuevo modelo de administración pública y gestión operativa del sector de agua para el campo y el desarrollo agroalimentario, orientado al ahorro y uso eficiente del agua en la producción de alimentos a través de la elevación de la productividad del agua, apoyada en la tecnificación, innovación tecnológica, capacitación de los productores y en la reconversión de cultivos; fomentando, al mismo tiempo, la cultura de pago por parte de los usuarios, fortaleciendo con ello la corresponsabilidad en la gestión operativa de la infraestructura y servicios.** El sector agrícola es el principal usuario del agua, consumiendo el 75% del consumo total del agua disponible, por tanto, se debe fomentar una mayor medición del uso del agua y una mayor inversión en la tecnificación del riego -tanto en nueva infraestructura, como en obras de conservación y mantenimiento. Se debe fomentar una mayor productividad hídrica a través de la innovación tecnológica y en buenas prácticas agrícolas y comerciales, incluyendo la reconversión de cultivos hacia aquellos con una demanda menor de agua. Es necesario considerar la ubicación de nuevos proyectos agrícolas de acuerdo con las condiciones de disponibilidad y seguridad hídrica locales. De la misma forma, se debe fomentar el uso de agua residual tratada y el intercambio de aguas de primer orden por aguas residuales tratadas. Debe eliminarse gradualmente el subsidio a la tarifa 09 de energía eléctrica, acompañado de un proceso de tecnificación del riego y eficiencia energética. Es importante hacer esfuerzos para atraer mayor inversión privada en el desarrollo y operación/mantenimiento de la infraestructura hidroagrícola y a través de mecanismos innovadores de financiamiento combinado.

18. **El sector primario extractivo, incluyendo la minería, y en la industria, así como en la generación de energía -tanto por entidades públicas como privadas-; deben de contar con los incentivos positivos necesarios y las sanciones adecuadas para proteger y conservar el medio ambiente y sus comunidades vecinas; y para fomentar prácticas socialmente responsables de gestión corporativa del agua**. Se deben de reconsiderar y fortalecer los instrumentos de política pública para fomentar el uso eficiente del agua en la industria y la minería -sobre todo la cuota de garantía de no caducidad de derechos de aguas nacionales-, pues éstos no funcionan bien para los fines que fueron creados. De la misma manera, se debe fortalecer la aplicación del principio "el que contamina paga", endureciendo las sanciones a las empresas que contaminan con sustancias peligrosas al medio ambiente, considerando que se pueden también iniciar procesos vía la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, acciones colectivas y penales. Se debe también contar con diversos incentivos fiscales, regulatorios y reputacionales para premiar las buenas prácticas socialmente responsables de gestión corporativa del agua. Es posible considerar entonces el diseño e implementación de un proceso de 'certificación azul' que permita identificar y reconocer estas buenas prácticas, similar a los procesos de industria limpia que exige la PROFEPA. Asimismo, se pueden también hacer esfuerzos por crear un sistema de 'obras por impuestos' donde las empresas pudieran desarrollar proyectos de agua potable y saneamiento, de conservación de cuencas, etc. y con impacto social en sus zonas de injerencia y bajo la coordinación y supervisión de la autoridad.

19. **La política hídrica debe tener objetivos claros de protección del ciclo hidrológico y el medio ambiente, así como fomentar la implementación de soluciones de infraestructura verde para mantener la integridad del ciclo hidrológico y otros co-beneficios asociados.** La política hídrica debe tener una visión integral del ciclo hidrológico y la seguridad hídrica, centrándose en la conservación de la base natural y el paisaje que hace posible la renovación y disponibilidad de largo plazo de los recursos hídricos del país, así como la protección de la biodiversidad y la integridad de los ecosistemas -como es el caso del flujo ambiental. Para ello, se debe de fomentar la implementación de soluciones basadas en la naturaleza y se debe optimizar el desempeño de la infraestructura gris a través de las soluciones de infraestructura verde. Es de vital importancia controlar la contaminación de los cuerpos de agua a través de incentivos y sanciones más serias y para ello es necesario fortalecer las capacidades de inspección y vigilancia de la CONAGUA y en coordinación con la PROFEPA. Es crítico también coordinarse con las autoridades de desarrollo urbano estatales y municipales y las autoridades forestales que tienen facultades sobre la planeación del uso de suelo, los procesos de urbanización y el cuidado de los bosques y áreas naturales protegidas, pues el crecimiento de la mancha urbana y la degradación de los bosques y áreas naturales protegidas afecta críticamente la viabilidad e integridad del ciclo hidrológico y el proceso de recarga de los acuíferos.

20. **Es crítico hacer inversiones importantes para asegurar el buen funcionamiento y mantenimiento del sistema de presas, de infraestructura para el control y regulación de corrientes y cuerpos de agua; también es fundamental la innovación y mejoramiento permanentes de las redes nacionales de medición de la cantidad y de la calidad del agua y del sistema meteorológico nacional; esto se pude hacer a través de esquemas donde puede haber intervención del sector privado, con ventajas comparativas, incluyendo la reducción de costos para el Estado, el uso de tecnologías de vanguardia y bajo distintas modalidades de financiamiento.** El sistema de presas nacionales es de importancia estratégica para la seguridad hídrica de millones de mexicanos. Sin embargo, por mucho tiempo ha sufrido de una importante desinversión en mantenimiento y mejoras, lo que pone en riesgo su desempeño y su seguridad operativa. Es necesario entonces diseñar un programa de inversión y de gestión de activos que transforme gradualmente esta situación, algo que podría hacerse con participación del sector privado. De la misma manera, la red nacional de medición de la calidad del agua y el sistema meteorológico se encuentran también afectados por la misma desinversión y limitaciones en la gestión de activos, una situación que afecta la gestión de los recursos hídricos y la respuesta frente al cambio climático. Ambas infraestructuras y servicios podrían mejorarse con un esquema de concesión de servicios al sector privado, evitando la compra inicial de activos y los costos altos de inversión inicial que esto conlleva.

21. **El Consejo Consultivo del Agua A.C. se fortalecerá y reorganizará para impulsar la participación inclusiva de los diferentes actores interesados en el proceso de gobernanza hídrica, para buscar la materialización de los principios normativos y lineamientos organizativos que considera relevantes para cumplir con su propósito de contribuir en la transformación del sector hídrico mexicano y para robustecer su rol de órgano de consulta y apoyo a la Comisión Nacional del Agua.** El CCA fue creado como una entidad autónoma de consulta y acompañamiento de la Comisión Nacional del Agua en el proceso de gobernanza del agua, habilitando un espacio de diálogo entre diversos actores interesados y un canal de participación social. Con el paso del tiempo, ha ido evolucionado y frente a la actual coyuntura sociopolítica, económica y ambiental se plantea una agenda de transformación institucional y de alianzas estratégicas que lo convierten en una auténtica plataforma de diálogo multi-actor, acción colectiva y aprendizaje social con el ímpetu de impulsar asiduamente los principios normativos y lineamientos organizativos para el sector hídrico mexicano presentados en este documento y a favor de la seguridad hídrica para todos los mexicanos y mexicanas, el respeto a los principios democráticos, republicanos y liberales que sustentan a nuestra sociedad, el respeto al Estado de derecho y la utilización del mejor conocimiento científico para la toma de decisiones.

Consejo Consultivo
del Agua, A.C.

2030 Water Resources Group

HOSTED BY
WORLD BANK GROUP
Water