
Consejos y comisiones en la cuenca Lerma–Chapala

Manuel Guzmán Arroyo*



El concepto de consejo de cuenca se deriva de una vieja estructura social que se remonta a la alta Edad Media europea: los consejos de aguas dirigidos por las personas más respetadas de una comunidad, cuya autoridad moral era indiscutible y donde el estado o la iglesia no tenían la menor injerencia (equivale a los consejos de ancianos de nuestras comunidades indígenas). Todavía funcionan consejos de aguas en Francia y España. A finales de los años cuarenta en Estados Unidos se crea la Autoridad del Valle del Tennessee, que ha servido de modelo para los órganos de manejo de cuencas.

México tiene una rica tradición relacionada con el manejo del recurso desde los tiempos prehispánicos. Aztecas, purépechas y mayas contaban ya con formas complejas de organización y administración del agua. En la Colonia se establece el dominio de la corona española sobre tierras y aguas. A lo largo del siglo XIX se va conformando el derecho hidráulico. En la época moderna se va gestando el concepto de uso colectivo del agua, con un contenido social.

En el país, en la década de los cincuenta se crean las comisiones de los grandes ríos, las cuales desaparecen a finales de los setenta; la Comisión del Río Balsas fue la última en desaparecer, en 1977. La Comisión del Río Lerma se encargaba de administrar los recursos hídricos de esta región, incluyendo los del lago de Chapala y el río Santiago. A mediados de los años ochenta se crean las delegaciones regionales de la Comisión Nacional del Agua (CNA) a semejanza de las anteriores comisiones de ríos, que se organizan administrativamente con base en las cuencas hidrológicas. En nuestro caso se ha designado como Cuenca Lerma–

Chapala–Santiago y Pacífico, si bien las cuencas administrativas no siempre corresponden a las cuencas hidrológicas naturales.

De acuerdo con el Plan Nacional Hidráulico 1995–2000, la administración pública federal, al modernizarse, descentralizará las funciones de la CNA. Una de las estrategias de esta descentralización de funciones de la CNA es el establecimiento y la operación de consejos y comisiones de cuenca. El objetivo central de éstos es la participación de los usuarios y ribereños en la misma, junto con sus organizaciones y autoridades municipales en una mesa de negociación con las autoridades federales y estatales, para discutir sus problemas y proponer soluciones; pero en realidad se ha conformado con personas designadas por el estado o la federación, actuando como una barrera entre la sociedad y el primero, contrario al objetivo para el cual fue creada. Lo único que han logrado es proteger los intereses de la ineficiente administración federal, con la plena complacencia de las autoridades estatales y de los grupos de poder de la cuenca.

La gestión del agua

La gestión del agua comprende todas y cada una de las tareas, acciones, responsabilidades y obligaciones de autoridades y sociedad en su conjunto

* Director del Instituto de Limnología, Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias de la Universidad de Guadalajara.

relacionadas con el uso, el aprovechamiento y la preservación del agua. La administración del líquido son las tareas y acciones para hacer compatibles la oferta y la demanda de agua en cantidad, calidad, lugar y tiempo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, establece, que la propiedad de tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación.

La Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 4, dice que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo federal, el que la ejercerá a través de la CNA, creada por decreto del 16 de enero de 1989,¹ un organismo descentrado para la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento.

Las principales funciones de la CNA son proponer la política hidráulica del país y ejecutar el Programa Nacional Hidráulico, así como administrar y regular lo relativo a las aguas nacionales; la infraestructura hidráulica; programar, estudiar, construir, operar y conservar obras hidráulicas y realizar las acciones que requiera el aprovechamiento integral del agua; proponer las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones relacionadas con el agua; coordinación de acciones y creación de consejos y comisiones de cuenca, entre otras.

Así, el agua tiene un papel fundamental en las políticas de desarrollo; se considera que tierras y aguas son propiedad de la nación con un carácter inalienable e imprescriptible. Por lo tanto, la explotación de las aguas nacionales sólo se puede hacer mediante concesiones y asignaciones del Poder Ejecutivo federal:

- Se reconoce como bien económico, cuyo uso requiere licencia de la autoridad y pago de los derechos de uso y descarga de aguas residuales.
- La consideración de la cuenca como unidad básica de planeación y manejo.
- La necesidad de integrar el manejo del agua en cantidad y calidad, así como las aguas superficiales y subterráneas.
- La conveniencia de incorporar mecanismos de mercado.
- La necesidad de promover una mayor participación de los usuarios.
- Un mayor énfasis en la utilización eficiente del agua y en el control de la contaminación.

Los consejos en la cuenca Lerma-Chapala

Los consejos se crean de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y sus funciones generales son:

- Difundir la política hidráulica en la cuenca.
- Organizar foros en los que participen gobierno, usuarios y sociedad en general.
- Integrar comisiones de apoyo para la atención de asuntos específicos.
- Concertar con la CNA prioridades de uso y acciones en casos de contingencia.
- Gestionar la consecución de los recursos necesarios para ejecutar acciones.
- Participar en los estudios financieros de la CNA para determinar las contribuciones de los usuarios.
- Participar en otros casos previstos por la ley y/o su reglamento.

Consejo Técnico de la Cuenca Lerma-Chapala

El 8 de diciembre de 1992, el Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua aprobó la creación del Consejo Técnico de la Cuenca Lerma-Chapala, que en términos de la Ley de Aguas Nacionales persigue los siguientes objetivos:

- Propiciar la administración integral del agua en la cuenca Lerma-Chapala a fin de garantizar su desarrollo integral sustentable.
- Desarrollar una corresponsabilidad real y solidaria entre los tres niveles de gobierno y los usuarios en la administración del agua, su uso y aprovechamiento, y la preservación de su calidad y cantidad.
- Establecer un mecanismo efectivo de coordinación, concertación y participación para formular y ejecutar el programa hidráulico de la cuenca, entre otros.

Comisión de cuenca

La comisión de cuenca es la dependencia en la cual se coordinará y concertará la formulación y ejecución de programas y acciones para adminis-

trar mejor las aguas nacionales, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y los servicios respectivos, así como coadyuvar a la conservación y restauración integral de la cuenca. Las funciones de las comisiones tienen su base en el acuerdo de coordinación del 13 de abril de 1989. Es un foro permanente regional donde se analizará en forma integral la problemática de la subcuenca a iniciativa de los propios usuarios del agua. Para ello se sumarán voluntades y recursos para buscar soluciones concensadas. Sus objetivos principales son preservar la calidad del agua y sanear la cuenca; ordenar y regular el uso del agua para una distribución equitativa; lograr el uso eficiente del agua; manejar y conservar las cuencas y corrientes.

En la comisión de cuenca participan los gobiernos federal, estatal y municipal, los usuarios organizados y aquellas organizaciones sociales interesadas en el análisis de los problemas, la toma de decisiones y la ejecución de programas y acciones en materia de agua. Los integrantes acordarán las bases de operación de la comisión que regularán su actuación para dirigir los programas y acciones destinados a mejorar la gestión de las aguas nacionales en la cuenca.

Estructura de la comisión de cuenca propia del lago de Chapala

Está formada por presidente (ciudadano jalisciense² que por sus cualidades y características personales sea reconocido por la sociedad), secretario (se designa un representante de la ribera del lago de Chapala), vicepresidente (ciudadano del estado de Michoacán), vocales usuarios (participan en la comisión y se integran como una asamblea de trabajo común y plural de los usuarios organizados), grupo consultivo (representantes de los tres órdenes de gobierno, miembros destacados de las sociedades jalisciense y michoacana, de universidades y centros de educación superior y de organizaciones no gubernamentales), grupo de trabajo técnico (especialistas en la materia), invitados, fideicomiso, comité técnico y vocal ejecutivo.

Acuerdo de coordinación

El 13 de abril de 1989, el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán y Querétaro firmaron un histó-

rico acuerdo de coordinación para llevar a cabo un Programa Conjunto de Ordenamiento de los Aprovechamientos Hidráulicos y el Saneamiento de la Cuenca Lerma-Chapala con cuatro grandes objetivos generales:

- La preservación de la calidad del agua y el saneamiento de la cuenca.
- El ordenamiento y la regulación de los usos del agua para controlar los volúmenes existentes y hacer una distribución equitativa del recurso entre entidades y usuarios.
- El uso eficiente del agua mediante programas de aprovechamientos urbanos, agropecuarios e industriales, y la promoción del tratamiento y la reutilización de las aguas residuales.
- El manejo y la conservación de cuencas y corrientes, promoviendo actividades para la infiltración y recarga de acuíferos, retención de azolves y recuperación de suelos.

En septiembre de 1990 se constituyó un consejo para evaluar los avances y dar seguimiento a los compromisos contraídos. Este consejo quedó integrado por los titulares de los cinco gobiernos de los estados que comparten la cuenca, las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la República y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, así como los directores generales de Fertilizantes Mexicanos, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Comisión Nacional del Agua.

El 28 de enero de 1993, en la ciudad de Guanajuato, en el marco de la Ley de Aguas Nacionales promulgada en diciembre de 1992, el consejo consultivo tomó la forma de Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala con los mismos integrantes y los mismos compromisos, además de establecer el de integrar el Programa Hidráulico de la Cuenca conforme a la Ley de Aguas Nacionales. Desde 1989 se han llevado a cabo reuniones del consejo en las que se adquieren nuevos compromisos para avanzar en el mejoramiento de la cuenca Lerma-Chapala.

Consejos de seguimiento del acuerdo de Chapala

Para que cada uno de los estados pudiera participar activamente en el acuerdo de coordinación se

crean los correspondientes órganos estatales. La instalación en Jalisco del consejo estatal se realiza el 20 de abril de 1989. El resto de los estados lo hicieron con diferentes nombres y en distintas fechas. Posteriormente se instaló el Consejo Consultivo Interestatal el 1 de septiembre de 1989.

Las dependencias relacionadas con el acuerdo de Chapala se crean en función de la estructura del gobierno estatal de cada uno de los cinco estados participantes. En Jalisco se constituye el Consejo Estatal para el Seguimiento y Evaluación del Acuerdo de Chapala; en el estado de México, la Comisión Coordinadora para la Recuperación Ecológica de la Cuenca del Río Lerma; en Guanajuato, dentro de la Comisión Estatal del Agua; en Michoacán forma parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y en Querétaro no se tiene bien identificada la dependencia correspondiente.

Conclusiones

A lo largo de estas líneas se ha realizado un recorrido por la evolución, el desarrollo y lo complejo de las estructuras de gestión y administración del agua en la cuenca Lerma-Chapala, en general bajo leyes adecuadas, comparables a las de países desarrollados y con la participación de personas y funcionarios bien intencionados pero mal informados, un considerable esfuerzo humano y económico y logros en algunos aspectos, aunque no tan espectaculares como se pretende.

Todo este esfuerzo se pierde ante los intereses y las acciones de tan sólo una persona: el delegado regional de la CNA en turno. Un ejemplo: por sus instrucciones se impide el paso del agua a Chapala en la presa El Mezquite (construida en 1975) y luego informa a la opinión pública, sus superiores, las autoridades estatales de la cuenca y los componentes del consejo de cuenca acerca de los miles de metros cúbicos que entran a Chapala y que, por supuesto, luego se evaporan, cumpliendo así cabalmente los compromisos de asignación de volúmenes que establecen los acuerdos de Chapala. Esto viene sucediendo desde hace al menos tres sexenios.

Por otra parte, la Ley de Aguas Nacionales prácticamente no se aplica en Jalisco. En 1998, de acuerdo con el INEGI, se presentaron 38 denuncias relacionadas con el sector agua en el estado, 15 de ellas corresponden a la CNA, y las 23 restantes

se generaron en diez municipios. Si se considera el número de instalaciones industriales y agroindustriales y que Jalisco tiene 15% del agua superficial de México, esta cifra se vuelve insignificante. Además, la denuncia no implica necesariamente una acción legal contra el infractor. La anterior Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y su revisión aprobada en 2000, no incluye ninguna legislación sobre el agua, todo se lo deja a la federación. La injerencia del estado y los municipios se restringe al agua potable: obtención, potabilización, conducción, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Es un hecho del dominio público que los volúmenes que corresponden a Chapala según el acuerdo de asignación anual en la cuenca no entran al lago. En este proceso intervienen tres elementos:

- La CNA es la única autoridad que genera y maneja la información hidrométrica nacional y de la cuenca. El sistema con que lo hace es obsoleto y nada confiable, pero no hay manera de rebatir o confirmar esta información. Incluso se reportan datos de estaciones ya desaparecidas. Los datos de escurrimiento y evaporación son estimados, no medidos.
- Con base en esta información hidrométrica la CNA asigna el volumen a cada estado, que es propuesto y aprobado por el consejo de cuenca. Los estados de la cuenca y sus representantes no realizan la mínima verificación, no tienen forma ni interés de hacerlo.
- El manejo de las presas y los grandes sistemas de distribución del agua en los estados son establecidos por la CNA. De esta manera comprueban que las asignaciones fueron cubiertas de acuerdo con el plan anual.

En todo el proceso, la CNA es juez y parte. Por ejemplo, en la estación hidrométrica Yurécuaro, ubicada dentro de la presa El Mezquite, 27 kilómetros al noreste de Yurécuaro, Michoacán, se mide el agua que entra a Chapala, y en una estación climatológica abandonada (14 kilómetros antes de la presa) se mide "la evaporación de Chapala".³ Todo estaría bien si no fuera porque la estación Yurécuaro se encuentra a 65 kilómetros en línea recta de la orilla natural del lago, más otros 25 kilómetros de la orilla actual del agua en el lago. El río Lerma cruza por tres municipios de Jalisco y cinco en Michoacán que son grandes usuarios de agua. Pero el dato más curioso es que en esta

pequeña presa derivadora toda el agua que llega del Lerma es desviada de forma permanente por un canal de riego con capacidad de 25 metros cúbicos por segundo, 3.6 veces más que el agua que oficialmente se envía de Chapala a Guadalajara. El canal opera todo el tiempo, en época de lluvias, de siembra y de cosecha (cuando las tierras no se riegan), el agua se emplea tanto para riego como para su entarquinamiento.⁴ Aquí muere el río Lerma y por lo tanto también el lago de Chapala. A pesar de repetidas denuncias de este hecho, los gobiernos de Jalisco y Michoacán, y la propia sociedad, no han hecho nada para impedirlo.

Mientras no exista una red hidrométrica de cobertura amplia, moderna, confiable y accesible en la cuenca del Lerma-Chapala y en los acueductos que conducen el líquido a las zonas metropolitanas de México y Guadalajara se carecerá del único instrumento eficaz para la planeación y administración adecuada del agua: la información hidrométrica, la cual debe ser validada y verificada para que cumpla sus objetivos.⁵ No se puede hacer con datos inventados. La capacidad de resolución de los problemas está muy por debajo respecto de la generación de los mismos, en especial porque no se aplica en realidad la ley por una mal entendida protección a industriales⁶ y agricultores,⁷ sobre todo. Esto se debe a que sólo en el discurso el medio ambiente es un sector en los planes de desarrollo del gobierno.▲

Notas

1. Se crea durante los primeros 100 días de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari.
2. No siempre se cumple este aspecto.
3. Estos dos mitos, junto con el de "la eterna sequía" en la cuenca del Lerma, han sido los principales argumentos de la CNA para justificar la crisis actual del lago de Chapala.
4. El entarquinamiento es la inundación a saturación de los terrenos agrícolas para realizar cultivos de humedad durante el estiaje; es una práctica que data de la época colonial, cuando no había bombas, presas, canales de riego, etcétera.
5. Llama la atención la persistente negativa de las autoridades estatales y federales al establecimiento de la red hidrométrica. En tres sexenios se ha hablado mucho de ella, pero no se instrumenta. ¿Por qué?
6. Un gran atractivo para las maquiladoras y transnacionales es que se no se aplican las leyes ambientales, lo cual les permite operar con mayores márgenes de ganancia que en sus países de origen, en una equivocada política oficial de atracción de inversiones extranjeras.
7. Hay una excesiva utilización de agroquímicos en el campo; incluso del DDT, prohibido en casi todo el mundo.

Bibliografía

- Comisión Nacional del Agua. *Acuerdo de coordinación para el programa de ordenamiento de los aprovechamientos hidráulicos y el saneamiento de la cuenca Lerma-Chapala*, Comisión Nacional del Agua, México, 1989.
- . *Plan Maestro de la Cuenca Lerma-Chapala*, Comisión Nacional del Agua, México, 1993.
- . *La cuenca Lerma-Chapala*, Comisión Nacional del Agua, México, 1996.
- . *Gestión y administración del agua*, presentación en Power Point, Unidad de Coordinación de Consejos de Cuenca, Comisión Nacional del Agua, México, 1997.
- GUZMÁN Arroyo, Manuel. *Las aguas superficiales. Diagnóstico. Programa de ordenamiento ecológico y territorial del estado de Jalisco. Marco físico*, Instituto de Limnología-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1997.
- . y José Luis Seefoó Durán. *El uso integral del agua. La cuenca del río Duero: un estudio de caso*, Instituto de Limnología-Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Rurales/El Colegio de Michoacán, Chapala/Zamora, 1998.
- . "Un lago mentiroso", en el semanario regional *El Charal*, Ajijic, 30 de abril de 1999.
- , Salvador Peniche Camps y Andrés Valdez Zepeda. "Las fuentes de información sobre la cuenca Lerma-Chapala-Santiago", en *Chapala en crisis. Análisis de su problemática en el marco de la gestión pública y la sustentabilidad*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2001.
- . *Un sexenio de medio ambiente en Jalisco 1995-2001*, Instituto de Limnología-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2001.
- INEGI. *Anuario estadístico del estado de Jalisco*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Gobierno del estado de Jalisco, Aguascalientes, 1999.
- MEDINA de Witt, Raúl. *Informe anual de actividades 2000*, Comisión de la Cuenca Propia del Lago de Chapala, A.C., Guadalajara, 2000.
- MESTRE Rodríguez, Eduardo. "Gestión regional del agua en México. El caso de la cuenca Lerma-Chapala", reunión Franco Mexicana de Gestión del Agua, Comisión Nacional del Agua, Guadalajara, 1994.
- RAYGOZA Munguía, Javier. "Entrevista a Raúl Medina de UIT", Página que si se lee!, *Redacción*, Chapala, 14 de octubre de 2000.
- The World Commission Environment and Development, WCED. *Our common future*, The World Commission Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1989.

Páginas web

- Centro de Información Cuenca Lerma-Chapala:
<http://ciateq.mx/~lermaham/lerma.htm>
- Comisión Nacional del Agua:
<http://www.semarnap.cna.gob.mx>
- Gobierno del Estado de México:
<http://www.edomex.gob.mx>
- Gobierno del Estado de Michoacán:
<http://www.michoacan.gob.mx>
- Gobierno del Estado de Guanajuato:
<http://www.guanajuato.gob.mx>
- Gobierno del Estado de Jalisco:
<http://www.jalisco.gob.mx>