

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO: OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA Y OTROS MANDATOS LEGALES.

Sistema de Información Unificado sobre agua y Cuencas en México.

Maylí Sepúlveda

Introducción

A pesar de la aparente abundancia de recursos hídricos, México enfrenta graves problemas de mala distribución y contaminación de las aguas. Las irregularidades que prevalecen en la inversión para infraestructura¹, así como en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, dificultan el acceso equitativo y contribuyen a la mala calidad de este recurso indispensable para la vida. A esto se agrega que la mayoría de las instancias que gestionan el agua en Estados y municipios carecen de sistemas de rendición de cuentas y transparencia de la información que aporten datos verídicos, actualizados y en formatos abiertos. De ahí la necesidad de impulsar un Sistema de Información Unificado sobre Agua y Cuencas que permita conocer cuál es el estado actual de los recursos hídricos, medir la eficiencia de las políticas públicas que se implementan, identificar problemas y diseñar estrategias sustentables de largo plazo.

En nuestro país, tanto el acceso a la información pública como el derecho al agua y al saneamiento están reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, mientras el derecho de acceso a la información está respaldado en un amplio entramado legal² que reglamenta el mandato constitucional, la Ley General de Agua que debería reglamentar el derecho al agua y al saneamiento, es un asunto que sigue pendiente en el Poder Legislativo federal desde el 2013.

De acuerdo con el mandato constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) articula los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y establece obligaciones de transparencia para todos aquellos entes públicos y privados que

¹ Ver: Zamudio Santos, Verhónica (2018) La Comisión Nacional del Agua en los informes de la Auditoría Superior de la Federación 16 años de revisiones. México. ControlaTuGobierno. (Cuaderno de trabajo No. 6) Recuperado el 14 de noviembre de: <https://controlatugobierno.com/wp-content/uploads/2018/11/Cuaderno-de-Trabajo-6-La-CONAGUA-en-los-informes-de-la-ASF-2000-2016.pdf>

² Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública.

utilicen recursos públicos, lo que debería conducir a la disponibilidad de abundante información relacionada con los recursos hídricos y su gestión.

A fin de hacer cumplir este marco legal³ los órganos garantes de la transparencia de los Estados forman parte del Sistema Nacional de Transparencia, cuyo Consejo determina los lineamientos a seguir por los sujetos obligados⁴ de los tres órdenes de gobierno para hacer efectivo el acceso a la información. Entre las facultades que la ley otorga a los órganos garantes está la de supervisar que todos los entes públicos y privados que reciban o utilicen recursos públicos, cumplan con la publicación de un conjunto de información a la que se le denomina *obligaciones de transparencia comunes*.

Sobre esta base, el objetivo de la investigación que aquí se presenta es contribuir a la construcción del *Sistema de Información Unificado sobre Aguas y Cuencas en México*, mediante la elaboración de un diagnóstico que identifique información pública derivada de las obligaciones de transparencia comunes que deben poner a disposición del público las instituciones que gestionan el agua, esto es, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y sus homólogas estatales. El estudio se complementa con la revisión de 166 leyes estatales que pueden contener disposiciones que obligan a generar y/o publicar información relacionada con el agua.

El documento que aquí se presenta es el resultado final de la investigación y se estructuró en dos partes, la primera presenta los hallazgos de la información pública que publican en la Plataforma Nacional de Transparencia la CONAGUA y sus homólogas estatales, en cumplimiento del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal y las Leyes estatales en la materia. La información recabada para este propósito se consultó entre mayo y junio de 2021.

³ Artículo 30 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁴ “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.” Artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La segunda parte presenta el resultado de la revisión de 166 leyes estatales para identificar qué mandatos obligan a generar información sobre el agua y su saneamiento, directa o indirectamente. La mayor parte de las leyes se obtuvieron de la normatividad disponible en los portales electrónicos de los Congresos locales, y se recabó entre julio y septiembre de 2021.

La principal conclusión de los resultados obtenidos, es que: a) es urgente que se promulgue la Ley General de Agua -que está pendiente desde el 2013- para garantizar que la gestión del agua y su saneamiento se realicen efectivamente a partir de la articulación de los tres órdenes de gobierno, así como de la acción coordinada entre las diversas instituciones del Poder Ejecutivo Federal y estatales que intervienen tanto en la administración de este recurso natural, como en el reconocimiento del agua y su saneamiento como derechos humanos; y b) es de la mayor relevancia que el Sistema Nacional de Transparencia desarrolle una política nacional de información sobre el agua y su saneamiento, no sólo verificando que se cumpla con las *obligaciones de transparencia comunes* establecidas en las leyes General, Federal y estatales en la materia, sino también atendiendo a los mandatos de publicar la información que se establece en otros ordenamientos legales.

La promulgación de una Ley General de Agua y la armonización legislativa con una perspectiva de derechos humanos enriquecerá la información pública disponible y permitirá contar con bases sólidas para el diseño y ejecución de políticas públicas de gestión de los recursos hídricos con una visión de Estado de largo plazo. Asimismo, se contará con información y datos consistentes y de calidad para incorporarlos al *Sistema de Unificado de Agua y Cuencas de México*.

A. Primera parte: información pública y obligaciones de transparencia de las instituciones que intervienen en la gestión del agua

Como ya se mencionó, la LGTAIP contempla la creación de un Sistema Nacional de Transparencia⁵ que tiene la finalidad de “homogeneizar reglas, procedimientos y criterios de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales para todos los entes

⁵ Las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Transparencia son: el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales; los organismos garantes de la transparencia en los Estados; la Auditoría Superior de la Federación; el Archivo General de la Nación; y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Artículo 30 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

públicos y demás sujetos obligados⁶” (Peschard, 2016:120). Entre las funciones que la LGTAIP le asigna al Sistema Nacional de Transparencia, destacan dos para los fines del presente documento:

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente ley;⁷ y
- Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, de conformidad con lo señalado en la presente ley.⁸

Ambas disposiciones son importantes porque todos los sujetos obligados deben cumplir con las *obligaciones de transparencia comunes*⁹, que es un conjunto de información que se debe hacer pública sin que medie una solicitud expresa, y que debe estar disponible para su consulta en la Plataforma Nacional de Transparencia. A fin de orientar el diagnóstico sobre el cumplimiento de la normatividad se plantearon las siguientes preguntas de investigación: ¿qué tipo de información sobre el agua y su gestión es la que publican la CONAGUA y sus homólogas estatales como *obligaciones de transparencia comunes*? ¿Qué tan útil resulta esta información para fines académicos, periodísticos, o de otro tipo? ¿Es posible comparar la información que hacen pública las distintas entidades encargadas de la gestión del agua tanto en el ámbito federal como en los Estados? ¿Los resultados del diagnóstico muestran que los lineamientos técnicos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia realmente aseguran que la información publicada sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable, como lo establece el artículo 61 de la LGTAIP?

A fin de responder a las preguntas planteadas en el apartado anterior se organizó la investigación en tres fases: análisis del marco legal de la transparencia, revisión de la

⁶ “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.” Artículo 23 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁷ Artículo 31, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁸ Artículo 31, fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁹ Artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia y construcción de una base de datos donde se sistematizó la información encontrada.

Con la finalidad de contar con parámetros para revisar el marco normativo de la información contenida en la Plataforma Nacional de Transparencia, se tomaron como base los *Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia*¹⁰ (en adelante Lineamientos Técnicos). Estos Lineamientos Técnicos establecen criterios y formatos específicos, así como la periodicidad con la que los sujetos obligados deben subir la información a la Plataforma Nacional de Transparencia con un amplio detalle.

De acuerdo con lo establecido en la LGTAIP, el cumplimiento de las *obligaciones de transparencia* está sujeto a la verificación por parte de los organismos garantes, tanto de cada uno de los Estados como del INAI¹¹. Este proceso de verificación cuenta con otros Lineamientos y manuales específicos y tiene como objetivo constatar que los sujetos obligados cumplan con publicar lo que está establecido en la LGTAIP. En caso de incumplimiento son los organismos garantes quienes se encargan de aplicar las medidas de apremio y sanciones correspondientes.

Volviendo a los Lineamientos Técnicos, su propósito es asegurar que la información que publiquen los sujetos obligados en la Plataforma Nacional de Transparencia cumpla con los siguientes atributos de calidad de la información¹²: veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Asimismo, los Lineamientos Técnicos buscan homologar la presentación de la información y los criterios mínimos de contenido y de forma, a los que deben apegarse los sujetos obligados para colocar la información en la Plataforma.

¹⁰ Acuerdo modificatorio publicado el 28 de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. Lineamientos disponibles en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/CONAIP/SNT/ACUERDO/ORD01-15/12/2017-08.pdf>

¹¹ Capítulo VI *De la verificación de las obligaciones de transparencia*, artículos 84 al 88 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹² Sexto, fracciones I-IX de los Lineamientos Técnicos.

En los Lineamientos Técnicos se definen las *obligaciones comunes* de la siguiente manera:

*Son aquellas que describen la información que deberán poner a disposición de los particulares y mantener actualizada en los sitios de internet correspondientes y en la Plataforma Nacional todos los sujetos obligados, sin excepción alguna, y que se refieren a temas, documentos y políticas que aquellos poseen en ejercicio de sus facultades, obligaciones y el uso de recursos públicos, respecto de: su organización interna y funcionamiento, atención al público, ejercicio de los recursos públicos, determinaciones institucionales, estudios, ingresos recibidos y donaciones realizadas, organización de archivos, entre otros.*¹³

I. Plataforma Nacional de Transparencia

Si bien las 48 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP se refieren a información que todos los sujetos obligados generan, cada uno de los sujetos obligados debe informar a los organismos garantes la relación de fracciones que les aplican, y fundar y motivar las que no le aplican. A esta relación se le denomina *Tabla de aplicabilidad de las Obligaciones de Transparencia Comunes*. Los Lineamientos Técnicos señalan claramente que la información debe existir, y por tanto es aplicable, **si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos y administrativos otorgan a los sujetos obligados**¹⁴. Esto significa que cuando por alguna razón no se disponga de la información en el momento de colocarla en la Plataforma, se deberá explicar los motivos por los cuales la información no existe, no omitir la fracción. Esto fue muy importante en el momento de revisar la información publicada por CONAGUA y sus homólogas estatales en la Plataforma, ya que no en todos los casos estaba disponible la *Tabla de aplicabilidad*, y en muchos casos se omitieron varias fracciones.

De las 48 *obligaciones de transparencia* establecidas en el artículo 70 de la LGTAIP, se identificó una que desde el principio sabíamos que no sería aplicable para la CONAGUA y sus homólogas estatales. Se trata de la fracción XLVII relativa a la “*intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones, y la localización geográfica en tiempo real*

¹³ Segundo, fracción XIX de los Lineamientos Técnicos.

¹⁴ Disposición novena, fracción II, de los Lineamientos Técnicos. Subrayado nuestro.

de equipos de comunicación”. Como se observa, el tema de esta fracción es ajeno a las funciones, facultades y atribuciones de la CONAGUA y sus homólogas estatales. Con esta excepción, las restantes 47 *obligaciones de transparencia comunes* establecidas en la LGTAIP, o sus equivalentes en las leyes de transparencia estatales, fue lo que se buscó en la Plataforma de Transparencia.

II. Base de Datos

Dado que la Plataforma Nacional de Transparencia se basa en las fracciones de la legislación estatal, la base de datos se construyó considerando las siguientes columnas: Estado, Ley de Transparencia, vínculo electrónico a la Ley, artículo de la ley estatal que establece obligaciones de transparencia comunes, sujeto obligado, fecha de consulta, y las 48 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP, o su equivalente en la legislación estatal. También se incluyó un apartado de observaciones y una columna de porcentaje de cumplimiento.

Al abrir la información de cada una de las fracciones se aplicaron los criterios de calidad de la información establecidos en los Lineamientos Técnicos, se verificó que los vínculos a los documentos de respaldo o probatorios abrieran y que la información disponible fuera congruente. Asimismo, se examinó su utilidad para el *Sistema de Información Unificado sobre Aguas y Cuencas en México*. Con base en estos parámetros se asignó un sistema de semaforización, colocando en rojo la fracción cuando no se cumplían dichos parámetros, amarillo si estaban incompletos o los vínculos a los documentos no funcionaban, y verde si la información cumplía con por lo menos dos de los criterios de calidad de la información establecidos en los Lineamientos Técnicos.

El sistema de semaforización se utilizó para determinar el porcentaje de cumplimiento tomando como base que el puntaje máximo sería 47 fracciones en verde, recordando que existe una fracción que no aplicará en ningún caso, como ya se mencionó.

Para concluir este apartado es importante mencionar que la información que se revisó en la Plataforma fue la correspondiente al año 2020, debido a que cuando se comenzó esta tarea aún no estaba disponible la información de 2021 que se actualiza cada trimestre.

III. Hallazgos

El primer hallazgo es que no todas las entidades responsables de la gestión del agua en los Estados aparecen en la Plataforma Nacional de Transparencia. Tal es el caso de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato y la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales del Estado de Hidalgo.

Otras instituciones estatales que aparecen en la Plataforma Nacional de Transparencia no publican información en ninguna de sus fracciones, como es el caso de la Comisión Estatal del Agua de Colima y la Comisión Estatal del Agua de San Luis Potosí.

En el caso de la Comisión Estatal de Agua de Jalisco, en la plataforma aparecen en desorden 73 fracciones que corresponden a las obligaciones comunes establecidas en la Ley de Transparencia Estatal; de ese total sólo 8 están en verde, es decir contienen información.

a) Cumplimiento de las obligaciones de transparencia comunes

A pesar de todo el entramado jurídico y procedimental que existe para asegurar que los sujetos obligados cumplan con lo establecido en la LGTAIP, sólo 12 entidades estatales de gestión del agua y la CONAGUA cumplen con más del 50% de las *obligaciones de transparencia comunes* como se observa en el Cuadro I.

Cuadro 1. Porcentaje de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia Comunes

SUJETO OBLIGADO	% de cumplimiento
Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán	68.09
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo	65.96
Comisión Nacional del Agua	63.83
Comisión de Agua del Estado de Veracruz	61.70
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Nayarit	57.45
Comisión Estatal del Agua de Oaxaca	57.45
Comisión Estatal del Agua de Sonora	57.45
Junta Central De Agua y Saneamiento del Estado de Chihuahua	55.32
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	53.19
Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas de Michoacán	51.06
Comisión Estatal del Agua de Morelos	51.06
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla	51.06
Comisión de Agua del Estado de Durango	48.94
Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Sinaloa	48.94
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco	46.81

SUJETO OBLIGADO	% de cumplimiento
Comisión Estatal del Agua de Baja California	42.55
Comisión Estatal del Agua de Baja California Sur	42.55
Comisión Estatal del Agua de Tamaulipas	36.17
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Guerrero	34.04
Comisión de Agua del Estado de México	34.04
Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento de Coahuila	27.66
Comisión de agua potable y alcantarillado del Estado de Campeche	25.53
Instituto Estatal del Agua de Chiapas	25.53
Secretaría de Agua y Medio Ambiente del Estado de Zacatecas	25.53
Comisión Estatal de Agua de Tlaxcala	19.15
Secretaría de Sustentabilidad, Medio Ambiente y Agua de Aguascalientes	14.89
Comisión Estatal de Agua de Jalisco	10.96
Instituto del Agua del Estado de Nuevo León	6.38
Comisión Estatal de Aguas de Querétaro	6.38
Comisión Estatal del Agua de Colima	0.00
Comisión Estatal del Agua de Guanajuato	0.00
Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales de Hidalgo	0.00
Comisión Estatal del Agua de SLP	0.00

Fuente: Elaboración propia.

b) Tipo de información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia

La información más abundante es la que tiene que ver con la estructura orgánica, puestos, sueldos, presupuesto del gasto público, información financiera. Se considera importante destacar que con excepción de la CONAGUA que sí publica concursos para ocupar cargos públicos, todas las demás entidades estatales del agua señalan que los cargos no se concursan. Cabe mencionar que se encontraron varios casos en los que los Directores Generales tienen sueldos superiores a los 100 mil pesos mensuales, como es el caso de Michoacán y Coahuila.

Lo que se observa en las fracciones que aportan información presupuestaria es que la mayor parte de las entidades que gestionan el agua en los Estados y la CONAGUA, manejan cifras millonarias. En algunos casos estos recursos proceden del presupuesto público y se canalizan a los estados a través del PROAGUA, Fondos Metropolitanos y Fideicomisos. En otros casos los ingresos se obtienen de la venta de agua potable y tratada a grandes empresas.

Hay dos estados en los que las Comisiones Estatales del Agua contrataron créditos bancarios, uno es Quintana Roo por 560 millones de pesos, y otro es Sonora que contrató con BanBajío dos créditos que ha estado pagando desde 2004, uno por 396,381,748 millones y otro por 50,532,213 millones. En contraste, otras entidades estatales del agua señalan en esta fracción que no están facultadas para contratar deuda pública como en Michoacán y Tabasco. Estas diferencias pueden deberse a las atribuciones que les confieran sus Reglamentos Internos.

En cuanto a información técnica que se relacione con la calidad y disponibilidad del agua y su tratamiento se encontró muy poca información. En la mayor parte de los Estados las entidades que gestionan el agua reportan que no hacen EVALUACIÓN Y ENCUESTAS DE PROGRAMAS FINANCIADOS CON RECURSOS PÚBLICOS, ni ESTUDIOS FINANCIADOS CON RECURSOS PÚBLICOS. La excepción son los estados de Chihuahua, que reporta contratos para elaborar manifiestos de impacto ambiental y estudios preventivos; el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que reporta 7 estudios pero no anexa los documentos ni los contratos porque se encuentran en proceso; y Morelos que en esta fracción reporta contratos de obra pública, o sea algo distinto de lo que debería venir en este apartado. La CONAGUA por su parte, presenta en esta fracción una *Evaluación de procesos de infraestructura hídrica de 2018 Programa E001*, que está disponible para su consulta.

c) Utilidad de la información disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia

Como se ha mostrado en los párrafos precedentes, la mayor parte de la información que la CONAGUA y sus homólogas estatales reportan en la Plataforma Nacional de Transparencia puede ser relevante para fines de auditoría social, fiscalización o interés periodístico. No es útil para fines de investigación o académicos porque hay muy pocos datos técnicos, como los que algunas entidades estatales publican en las fracciones INDICADORES DE INTERÉS PÚBLICO y en la de INDICADORES DE RESULTADOS. Tal es el caso de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, que publica en estas fracciones indicadores de cobertura de agua potable, obras de saneamiento y de agua potable ejecutadas, y abatimiento del déficit de sistemas formales de agua potable en operación en zonas rurales. Así mismo, la Comisión de Agua Potable y Saneamiento de Coahuila publica indicadores sobre servicios prestados y avances del PROAGUA y el Programa Agua Limpia. El Instituto Estatal del Agua de Chiapas publica en estas fracciones acciones para el manejo sustentable de los recursos hídricos, acciones de Consejos de Cuenca, porcentaje de acciones

para la desinfección del agua y para el seguimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales. SACMEX publica en estas fracciones la cobertura del servicio de agua potable y del servicio de drenaje, el índice de reportes de mala calidad del agua y de encharcamientos. Como se ve, estas dos fracciones son las más ricas en información técnica, pero no en todos los Estados está disponible.

- d) Comparación entre la información que hacen pública las distintas entidades encargadas de la gestión del agua en el ámbito federal y en los Estados

Como se ha mencionado, los Lineamientos Técnicos buscan homologar la información que los sujetos obligados colocan en la Plataforma Nacional de Transparencia. No obstante, la interpretación de la LGTAIP y de los Lineamientos Técnicos varía de un Estado a otro, lo que imprime un carácter subjetivo a la selección, relevancia y calidad de la información que se coloca en la Plataforma para us consulta. Hay datos imprecisos o que incluso rayan en lo absurdo, como colocar en la fracción de NORMATIVIDAD un convenio con una Cámara de la Industria de la Construcción para comprometer licitaciones públicas, lo que contraviene la normatividad en materia de licitaciones públicas.

En todo caso un análisis comparativo no arrojaría información relevante ya que sólo reflejaría la enorme fragmentación de las entidades que gestionan el agua en los Estados y, sobre todo, que hace falta una supervisión puntual y coordinada de los organismos garantes de la transparencia. En otras palabras, es posible que los sujetos obligados cumplan -al menos parcialmente- con las *obligaciones de transparencia* y que esto no garantice el *derecho a saber cuál es el desempeño real* de las entidades que gestionan el agua en los Estados y de la CONAGUA, ni cómo ese desempeño contribuye o no a la sustentabilidad hídrica de nuestro país.

En el mejor de los escenarios, cada organismo estatal de transparencia llevará a cabo la verificación de las obligaciones de transparencia que establece la LGTAIP y los Lineamientos Técnicos, y de manera aislada determinará si cumple o no con el mandato legal. Esto significa que, ante la ausencia de una política pública nacional de transparencia en materia hídrica, la fragmentación seguirá como está hoy y se cumplirá con la forma y no con el fondo del derecho de acceso a la información sobre la gestión pública del agua en México.

IV. Conclusiones

- La mayoría de las entidades que gestionan el agua en los Estados no cumplen ni con la mitad de las *obligaciones de transparencia* establecidas en el artículo 70 de la LGTAIP. Tampoco cumplen con los criterios de calidad de la información establecida en la Ley General y los Lineamientos Técnicos.
- La mayor parte de la información que sí hacen pública las instituciones que gestionan el agua en las entidades federativas y la CONAGUA, es de carácter presupuestario y organizacional, lo que muestra una manera de entender la transparencia y la rendición de cuentas que se centra principalmente en aspectos administrativos y uso de los recursos públicos. Esto deja de lado que el derecho de acceso a la información pública, tal como lo establece el apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º, donde se establece que “*Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones*”. Esto significa mucho más que el correcto ejercicio de los recursos públicos, abarca también que los servidores públicos estén obligados a dejar testimonio documental de todos los procesos de toma de decisiones que lleven a cabo en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones¹⁵. Por eso son fundamentales los Catálogos y Guías de Archivos, porque con ellos se asegura que se lleve un registro documental cotidiano de las actividades que realizan los sujetos obligados, entre ellos el registro de las estadísticas que deberían llevar a cabo las entidades que gestionan el agua en los Estados y la CONAGUA. Tales estadísticas justificarían la construcción de obra pública, las inversiones y en general la toma de decisiones de quienes tienen en sus manos la sustentabilidad hídrica de nuestro país. Justificar e informar de las decisiones que toman los servidores públicos, así como recibir una sanción en caso de no apegarse a la normatividad, son los tres componentes de la rendición de cuentas.¹⁶

¹⁵ Art. 18 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁶ “los tres componentes que (Andreas Schedler) identifica como los pilares de la rendición de cuentas en castellano: la información, la justificación y el castigo. “Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obliga al poder a abrirse a la inspección pública [accountability]; lo fuerza a explicar y justificar sus actos [answerability]; y lo supedita a la amenaza de la sanción [enforcement]” (Merino y Ayllón, 2012: 3)

- Respecto a la pregunta sobre si es comparable la información que colocan en la Plataforma Nacional de Transparencia las entidades que gestionan el agua en los Estados y la CONAGUA, ya vimos que la información es tan diversa que resulta un ejercicio inútil. La principal conclusión a la que se llegó en este tema es que se requiere una política pública nacional de transparencia en materia hídrica. Para ello es necesario que las instituciones que integran el Sistema Nacional de Transparencia a través de su Consejo, revisen de manera integral cómo se están interpretando las obligaciones de transparencia en cada uno de los Estados, porque seguramente la fragmentación y variedad que se observa en el tema del agua, ocurre también en otros temas y sujetos obligados.

Respecto a la pregunta ¿Los resultados del diagnóstico muestran que los lineamientos técnicos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia realmente aseguran que la información publicada sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable, como lo establece el artículo 61 de la LGTAIP? Lo que se ha descrito en estas páginas apunta a que sólo parcialmente. Por lo menos en lo que respecta a las entidades que gestionan el agua en los Estados y la CONAGUA la normatividad no basta para asegurar la calidad de la información que se publica en la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, los recursos jurídicos disponibles y habilitados en la Plataforma Nacional de Transparencia para denunciar la falta de cumplimiento o la mala calidad de la información, acompañados de una capacitación adecuada del personal que trabaja en las Unidades de Transparencia de las entidades que gestionan el agua en los Estados y en la CONAGUA, podría ampliar la disponibilidad y calidad de la información. De igual modo, la acción coordinada entre los órganos garantes de los Estados y el INAI para desarrollar criterios específicos de transparencia en materia hídrica, sería crucial para mejorar la calidad de la información que se ofrece en la Plataforma Nacional de Transparencia.

B. SEGUNDA PARTE: LEGISLACIÓN ESTATAL QUE CONTIENE DISPOSICIONES QUE OBLIGAN A GENERAR INFORMACIÓN EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO

Con la revisión de las leyes estatales que contienen mandatos que obligan directa o indirectamente a generar información y sobre el agua y su saneamiento, se buscó presentar un mapa de la información que tendría que estar disponible, más allá de lo establecido en el

art. 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en el Artículo 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)¹⁷, y en las leyes estatales en la materia. Conocer el marco legal estatal permitirá a investigadores y académicos encontrar muchos datos que las instituciones públicas por ley deben poner a disposición del público, que se encuentran dispersos en una variedad de sistemas de información, inventarios, registros y programas gubernamentales. Asimismo, este mapa de leyes estatales busca evidenciar si existen dentro de las leyes estatales disposiciones que contradicen lo establecido en la LGTAIP y la LFTAIP para acceder a información en materia de agua y saneamiento.

Esta parte del documento está organizado en tres apartados; en el primero se describe la metodología que orientó la revisión de 166 leyes estatales; en el segundo se reseñan los hallazgos obtenidos al aplicar los diez criterios definidos en la metodología, a las leyes estatales. En el tercer apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones generales.

I. Metodología

Llevar a cabo una revisión exhaustiva de la legislación mexicana en materia de agua y saneamiento es sin duda una tarea titánica ya que, ante la ausencia de una Ley General de Agua y Saneamiento, encontramos un mosaico de legislaciones generales, federales y estatales que de manera directa o indirecta contienen disposiciones relacionadas con los recursos hídricos. La manera en que se delimitó el universo de estudio para los fines de este documento fue enfocarse en aquellas leyes que normaran la generación y publicación de información -en especial datos- sobre la disponibilidad, el uso, la gestión y los servicios públicos sobre el agua y su saneamiento.

¹⁷ “Artículo 69. (...) los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: (...) VII. En materia del medio ambiente y recursos naturales: a) El listado de áreas naturales protegidas, que contenga categoría, superficie, región y entidades federativas que las comprenden; (...) e) La disponibilidad media anual de aguas superficiales y subterráneas por región hidrológica; f) El Inventario nacional de plantas municipales de potabilización y tratamiento de aguas residuales; g) El listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; h) Los tipos de vegetación forestal y de suelos, su localización, formaciones y clases, con tendencias y proyecciones que permitan clasificar y delimitar el estado actual de la deforestación y degradación, así como las zonas de conservación, protección, restauración y producción forestal, en relación con las cuencas hidrológicas-forestales, las regiones ecológicas, las áreas forestales permanentes y las áreas naturales protegidas; (...) I) Las manifestaciones y resoluciones en materia de impacto ambiental;” Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con este propósito se visitaron los sitios web de los Congresos de las 32 entidades federativas y se seleccionaron aquellas leyes que en una muy somera revisión incluyeran la palabra “agua”. Esta búsqueda arrojó poco más de 200 leyes de las cuales se descartaron las que crean o regulan organismos municipales o intermunicipales que operan los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como otras leyes que mencionan el agua, pero no obligan a generar ningún tipo de información. Esta selección arrojó un universo final de 166 leyes que se sistematizaron en una base de datos asignándoles una palabra clave que reflejara el tema de la ley: agua, leyes que crean organismos estatales de agua (sólo se seleccionaron dos de este tipo con fines representativos), asentamientos humanos / desarrollo urbano / ordenamiento territorial, cambio climático, desarrollo rural, medio ambiente, salud y “otro”. En este último rubro se agruparon 7 leyes: la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, la Ley de Ciudades Rurales Sustentables para el estado de Chiapas, la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo, y las leyes de fomento de la cultura del cuidado del agua de Morelos, Quintana Roo y Sonora. Así, la distribución de leyes por tema quedó como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Distribución de leyes por tema

TEMA/LEY	NÚMERO
Agua	30
Organismos de agua	2
Asentamientos humanos / Desarrollo urbano / Ordenamiento territorial	21
Cambio climático	23
Desarrollo rural	24
Medio ambiente	28
Salud	31
Otro	7
TOTAL	166

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 1, hay dos Estados de la República que no cuentan con ley de agua, uno es Guanajuato y otro Querétaro. En el caso de Yucatán se había seleccionado la Ley Orgánica de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán, sin embargo, al

descubrir que se trataba de un ordenamiento administrativo, se decidió revisar el Código de la Administración Pública de Yucatán donde se encontró que la gestión del agua y su saneamiento es una atribución de la Secretaría de Desarrollo Sustentable a quien se le asignan funciones que implican generar y poner a disposición del público información.

Al concluir la selección de leyes, se definieron diez criterios de búsqueda para identificar mandatos específicos relacionados con la generación de información de agua y saneamiento:

1. Planeación con diagnóstico sobre agua;
2. Programación con diagnóstico sobre agua;
3. Sistemas de información que generen estadísticas en materia hídrica o que puedan abordar aspectos hídricos;
4. Monitoreo y calidad del agua;
5. Planeación, programación y acciones relacionadas con la captura de aguas pluviales;
6. Registro de descargas de aguas residuales;
7. Previsiones sobre acuerdos internacionales;
8. Fondos económicos y/o fideicomisos;
9. Observatorios ciudadanos a los que por ley deba proveerse de información para generar conocimiento; y,
10. Disposiciones de acceso a la información que contradicen la normatividad en materia de transparencia.

Con base en los criterios arriba señalados, se revisaron las 166 leyes seleccionadas y sólo se capturó en la base de datos el articulado que respondiera a tales criterios. Este procedimiento dejó fuera muchos artículos que podrían ser útiles en futuras investigaciones, por ejemplo, las disposiciones que otorgan (o no) atribuciones a los Consejos de Cuenca; o la armonización de las leyes de agua, medio ambiente, ordenamiento territorial y cambio climático; y la relación entre las leyes de salud y las leyes de agua, entre otros.

II. Leyes estatales que contienen disposiciones que obligan a generar y publicar información en materia de agua y saneamiento

En este apartado se presentan los resultados de la revisión de las 166 leyes estatales a la luz de los 10 criterios descritos en la metodología, con el fin de ubicar datos que posteriormente

puedan ser útiles para integrarlas al *Sistema de información unificado sobre Agua y Cuencas en México*.

1.- Planeación con diagnóstico sobre agua.

Con este criterio se revisaron 166 leyes de las cuales se encontró que 95 contienen artículos en los que se incluyen aspectos hídricos, algunos de manera directa referidos al agua y al saneamiento, y otros de manera indirecta donde el agua forma parte de los “recursos naturales” o el “desarrollo sustentable” o los “servicios ambientales”.

De las 95 leyes que sí contemplan en la planeación diagnósticos relacionados directa o indirectamente con aspectos hídricos, encontramos que 28 son de agua, 23 son de medio ambiente y 15 son de desarrollo rural. Si se suman las leyes de agua con las que regulan los organismos operadores, tenemos que todos los estados¹⁸ contemplan en sus leyes de agua disposiciones sobre planeación que abarcan aspectos hídricos.

Entre las leyes de agua, que representan el 29% del total, destaca la de Aguascalientes que en su artículo 3º menciona la elaboración de Proyectos Estratégicos de Desarrollo como un estudio que deben hacer los municipios basado en un diagnóstico de las condiciones en las que se encuentran los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tomando en cuenta la disponibilidad del recurso y con una proyección sobre el incremento en la demanda. Por otra parte, las legislaciones de Baja California Sur y Puebla son las únicas que establecen que su planeación hídrica debe tener una perspectiva de largo plazo, en tanto que sólo la Ley de Agua de Durango establece que la planeación se realizará en el marco de la programación hidráulica que realice el Consejo de Cuenca.

2. Programación con diagnóstico sobre agua:

De las 166 leyes estatales analizadas, 96 contienen disposiciones que implican la elaboración e implementación de programas gubernamentales formulados a partir de diagnósticos en los que se incluyen aspectos relacionados con el agua. Algunas leyes establecen la elaboración de planes y programas muy concretos, mientras que otras sólo enuncian que se deben formular planes y/o programas sin precisar con detalle su contenido. Por ejemplo, en Jalisco

¹⁸ Con excepción de Guanajuato y Querétaro que no tienen ley vigente de agua.

encontramos que debe crearse el Programa Hídrico Estatal, mientras que en Baja California Sur sólo existe un Programa Estratégico de Desarrollo.

Las leyes de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, establecen una variedad de programas dependiendo de la extensión territorial de que se trate. La mayoría de las leyes de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial enuncian programas parecidos, con excepción de Nuevo León que en la ley correspondiente incluye un Programa Sectorial de Agua.

Por lo que corresponde a las leyes de Cambio Climático, en 6 de 10 Estados se cuenta con una Estrategia y un Programa estatal en la materia. Asimismo, se observa que Guanajuato, que no tiene ley de agua vigente, incluye en la ley de Cambio Climático el Programa de Recursos Hídricos, en tanto que sólo la ley de Tamaulipas establece un programa de gestión integral del riesgo que incluye aspectos hídricos.

En las leyes de desarrollo rural la mayoría de los Estados establecen programas parecidos, especialmente el Programa Concurrente para el Desarrollo Rural que es una iniciativa federal. Llama la atención que en la ley de Puebla se dispone la creación de programas de tecnificación del riego, en San Luis Potosí se establece el Programa Anual para la Construcción de la Infraestructura Hidráulica, y en Chiapas se incluye en la ley de desarrollo rural el Programa Estatal de Cambio Climático.

Respecto a los programas establecidos en las leyes de medio ambiente, llama la atención que en Hidalgo la ley incluye el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático y el Atlas de Riesgo, mientras que, en Morelos, Quintana Roo y Sinaloa, se incluyen los Programas Estatales Hidráulicos.

Finalmente, en los estados de Morelos, Quintana Roo y Sonora, encontramos leyes de cultura del agua de las que se derivan Programas que más que datos establecen campañas de difusión y ahorro de este recurso. Por otra parte, está la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán, que dispone la elaboración de un Programa Distrital de Lucha contra la Desertificación y un plan Integral de Manejo Sustentable de Tierras Agrícolas, Pecuarias y Forestales.

3. Sistemas de información que generen estadísticas en materia hídrica o que puedan abordar aspectos hídricos

En total, 111 de las 166 leyes revisadas contienen artículos en los que se establece el acopio y sistematización de información que se relaciona directa o indirectamente con el agua y su saneamiento. La mayoría de las leyes de agua y medio ambiente contienen artículos que obligan a reunir y sistematizar información de aspectos hídricos. Le siguen en orden de ocurrencia las leyes de cambio climático y las de desarrollo rural.

En cuanto a cómo se establece que debe organizarse la información, al revisar las leyes se observaron cuatro modalidades: sistemas de información, atlas de riesgos, inventarios y estadísticas. La mayoría de las leyes mandatan la conformación de Sistemas de Información em tanto que la generación de estadísticas no es una modalidad relevante.

Al revisar las modalidades en que se debe presentar la información por tema de la ley encontramos que:

- 15 de las leyes de agua disponen la creación de Sistemas de Información, 9 establecen la creación de inventarios, 1 la conformación de estadísticas y 7 diversos registros, entre ellos los de aguas residuales.
- 16 leyes de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano disponen la creación de Sistemas de Información Territorial y urbano, y las de Tlaxcala y Puebla señalan que esa información se debe integrar a la Plataforma Nacional a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Sólo la ley de Nayarit dispone que además existan registros e inventarios sobre el territorio para integrarlos al Sistema de Geografía, Estadística y Evaluación del Estado de Nayarit.
- 16 leyes de cambio climático contienen disposiciones para conformar Sistemas de Información de Cambio Climático; 12 establecen la creación de Atlas de Riesgos; 5 leyes obligan a generar inventarios; la de Querétaro incluye la creación de un inventario de sumideros, y la de Sinaloa establece un Registro Estatal de Emisiones.
- 15 leyes de desarrollo rural tienen artículos que crean Sistemas de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y/o Sistemas de Información Agropecuaria, o Sistemas de Información Estadística; y la de Chihuahua establece un Inventario Estatal de

Recursos y Necesidades en Materia Agropecuaria; en tanto que las de Durango, Tabasco, San Luis Potosí y Yucatán disponen la conformación de estadísticas.

- 24 leyes de medio ambiente establecen la obligación de crear Sistemas de Información Ambiental y de Recursos Naturales; las de Ciudad de México, Morelos y Querétaro, disponen la generación de diversos tipos de inventarios; y 5 mandatan la creación de diversos tipos de registros, principalmente de áreas naturales protegidas y de emisiones contaminantes.

Como se observa, las leyes establecen diversos mecanismos de acopio y sistematización de información que, de existir, podrían enriquecer la información del *Sistema de Información sobre Agua y Cuencas en México*.

4. Monitoreo y calidad del agua:

Se encontraron 96 de 166 leyes que contienen disposiciones que obligan a generar información sobre la calidad del agua. Las leyes que obligan a realizar análisis y muestreos de calidad del agua son las leyes de agua de Chihuahua y Tlaxcala; las leyes de salud de Hidalgo y Veracruz; la Ley para el Desarrollo Agrícola Sustentable de Nayarit; la Ley que crea al Organismo Público Descentralizado denominado Instituto del Agua de Nuevo León, y la Ley de Ecología y de Protección al Ambiente de Tlaxcala.

Las leyes que regulan la certificación del agua potable son principalmente las de salud, con excepción del Estado de México donde este procedimiento está regulado por la ley de agua. En cuanto a las leyes que establecen la obligación de llevar estadísticas sobre la calidad del agua son las de Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.

Algunas leyes sólo mencionan la acción de llevar a cabo un monitoreo de la calidad del agua, en tanto que otras integran los resultados de ese monitoreo en algún sistema de información más amplio, como es el caso de Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca, Puebla y Querétaro. La mayoría de las leyes que obligan a la conformación de un sistema específico de información sobre la calidad de las aguas son leyes ambientales, con excepción de Jalisco que lo regula en su ley de Agua.

La mayoría de los Estados disponen en sus leyes de salud la *vigilancia* de la calidad de las aguas sin especificar procedimientos de certificación u otro tipo de registro. Llama la atención

que en Baja California este mandato se encuentre en la Ley de Desarrollo Agropecuario y en Sonora en la Ley de Agua.

Entre las diversas modalidades de acopio y sistematización de información sobre la calidad del agua, destaca la Ley de Aguas de Baja California Sur, que considera como una obligación de transparencia la publicación de los resultados de los análisis y muestreos. También es notable que en Coahuila la Ley de Aguas obliga a informar a los usuarios de manera mensual los resultados de los análisis de calidad del agua. Asimismo, se considera relevante que dos leyes de desarrollo rural establezcan la vigilancia de la degradación de las aguas asociándola a la tecnificación del Riego como en los casos de Colima y Durango. Por otra parte, en Tabasco se establecen zonas de protección hidrológica para proteger la calidad del agua.

5. Planeación, programación y acciones relacionadas con la captura de aguas pluviales:

De las 166 leyes revisadas, 60 contienen algún artículo relacionado con la captura de aguas pluviales que pueden producir información. Del total de 60 leyes, el 59% establecen disposiciones para la captura de agua pluvial y el 41% dispone la instalación de drenaje separado para agua pluvial.

6. Registro de descargas de aguas residuales:

De las 166 leyes revisadas, se encontraron 67 que mandatan la generación de información relacionada con las aguas residuales a través de registros, datos de tratamiento y permisos y concesiones, como es el caso de las leyes de agua de Baja California y la Ciudad de México; y las leyes ambientales de Ciudad de México, Guerrero, Nuevo León y Sinaloa.

7. Previsiones sobre acuerdos internacionales:

Sólo 41 leyes estatales de las 166 revisadas tienen articulados relativos al cumplimiento de indicadores y parámetros internacionales; casi la mitad de las 41 son leyes de cambio climático (46%), seguidas de las leyes de medio ambiente (32%). De las 41 leyes hay 15 que establecen como referencias para el registro de información la Convención Marco de Cambio Climático, el Acuerdo de París y/o el Protocolo de Kyoto. En 9 leyes sólo se establece el cumplimiento de los Compromisos Internacionales suscritos por el gobierno mexicano. Otras 15 leyes sólo se refieren al cumplimiento de “parámetros internacionales” sin especificar alguno. Destaca la Ley para la Conservación y Restauración de Tierras del Estado de Michoacán de Ocampo que invoca la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

8. Fondos económicos y/o fideicomisos:

Sólo 51 de las 166 leyes revisadas incluyen mandatos para generar fondos, fideicomisos o estímulos fiscales para financiar la generación de conocimiento en asuntos relacionados directa o indirectamente con el agua y el saneamiento. La mayoría son leyes de medio ambiente (51%), seguidas de las de cambio climático (35%). En algunos casos, como en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero, se establece que el Fondo Auxiliar o Fideicomiso Ambiental Estatal se financiará *“con recursos que aporten quien provoque impactos ambientales negativos por externalidades provenientes de proyectos productivos o económicos de grandes dimensiones, a fin de que se destine para la procuración de la justicia ambiental y desarrollar programas vinculatorios de fomento ecológico”* (Art. 41). De manera similar, en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Oaxaca, se establece un Fondo Ambiental Estatal, que se financiará con recursos provenientes de los ingresos que obtenga la Secretaría de Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable, por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de áreas naturales protegidas (Art. 77). Asimismo, el Fondo recibirá las aportaciones que realice el gobierno federal, estatal y/o municipales, los ingresos que se obtengan por multas, las indemnizaciones que se paguen por daño al medio ambiente que resulten de una sentencia, y por herencias, legados o donaciones de personas físicas o morales nacionales o internacionales (Art. 221).

9. Observatorios ciudadanos a los que por ley deba proveerse de información para generar conocimiento:

Únicamente 12 leyes de 166 leyes obligan a conformar algún tipo de “Observatorio” como mecanismo de participación ciudadana de las cuales sólo 2 señalan que se les debe proporcionar información para que realicen sus actividades.

En 11 leyes estatales se establece la creación de Consejos, todos de carácter consultivo, en los que se contempla la participación representantes gubernamentales, así como de instituciones académicas, organizaciones civiles y empresariales, y en algunos casos se incluye a los pueblos indígenas. En algunos casos se establece además otro tipo de mecanismo de participación, como las denuncias ciudadanas en la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Michoacán, y la Ley de Protección al Medio Ambiente de Yucatán;

o las contralorías sociales como es el caso de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Tamaulipas.

Las contralorías sociales también se establecen en la Ley Orgánica de las Alcaldías de la Ciudad de México, y en la Ley de Desarrollo Sustentable de Morelos, en la que se dispone que la *“Contraloría Social estará integrada por la Comisión de Desarrollo Agropecuario del Honorable Congreso del Estado como instancia coordinadora”*(Art. 130), además, *“Por cada proyecto o programa en que se involucren recursos del erario público, se integrarán comités de contraloría social con al menos tres integrantes de los beneficiarios y con intervención de la Contraloría Social Estatal cuando la primera de estas lo considere necesario.”* (Art. 131).

Llama también la atención el artículo 21 de la Ley de Cambio Climático del Estado de México, donde se señala que “toda persona, tanto en forma individual como colectiva, deberá tener acceso a: a) La información pública en materia de cambio climático, generada, administrada o en posesión de las autoridades previstas en el presente ordenamiento; b) Los mecanismos para participar en la formulación, conducción y evaluación de la Política Estatal en la materia, y en la aplicación de los instrumentos correspondientes; y c) Los procedimientos administrativos y judiciales que resulten aplicables para salvaguardar su derecho humano a un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar”. Esto es notable porque estas disposiciones están perfectamente alineadas con los derechos de acceso¹⁹ del Acuerdo de Escazú, y es la única que contiene este tipo de enunciados.

También destaca que entre los mecanismos de participación ciudadana la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California establezca que se “alentará” el uso del plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana (Art. 158). Y resulta igualmente notorio que, de todas las leyes revisadas, sólo la Ley del Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán mencione a los comités de cuenca como mecanismos de participación (Art. 22)

Para terminar este apartado sólo resta decir que de las 166 leyes revisadas sólo 47 establecen algún mecanismo concreto de participación ciudadana, aunque hay otras muchas que mencionan la necesidad de “promover”, “impulsar”, “incentivar” la participación social, sin señalar cómo o con qué finalidad hay que hacerlo y, como se ha mostrado en párrafos previos,

¹⁹ Los derechos de acceso son: el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación y el acceso a la justicia.

en muy pocos casos la participación implica el acceso a la información que requerirían las personas para poder participar.

10. Disposiciones de acceso a la información que contradicen la normatividad en materia de transparencia:

De las 166 leyes estatales revisadas, se encontraron 14 que contienen disposiciones contrarias a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas son leyes de medio ambiente y pertenecen a los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Coahuila de Zaragoza, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. En estas leyes se exige: presentar la solicitud de información por escrito, identificarse y proporcionar sus datos personales, explicar el motivo de la solicitud, y hacerse responsable por “daños y perjuicios” que el uso de la información pueda ocasionar.

III. Conclusiones y recomendaciones

La revisión de las 166 leyes estatales en las que se basa este documento muestra que existe un profuso entramado jurídico que debería traducirse en un gran volumen de información puesta a disposición del público para su consulta. Sin embargo, aún no es posible saber con toda certeza si estas leyes se cumplen porque ese no era el objetivo de la revisión.

Por otra parte, se observa que gran parte de la información debería generarse desde el ámbito más local y comunitario, lo que para algunos municipios resulta algo que supera con creces sus capacidades, por ejemplo el artículo 19 de la Ley de Cambio Climático para el Estado de Guanajuato y sus municipios, donde se establece la obligación de *“Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático”*. Lo mismo ocurre con las leyes de desarrollo rural sustentable donde se considera a la microcuenca hidrográfica como la unidad territorial básica para realizar los procesos participativos de planeación gestión y evaluación, como es el caso de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de Guerrero (Art. 4).

Las leyes de cambio climático, medio ambiente y algunas de desarrollo rural prevén la creación de instrumentos dirigidos a financiar las investigaciones científicas sobre la situación de los recursos naturales y las tecnologías más apropiadas para hacer un uso sustentable de los mismos, sin embargo, no se encontró un “repositorio” que facilite el acceso a esos estudios

porque las leyes revisadas no lo establecen así. Sólo en algunos casos, cuando las leyes disponen la creación de un Sistema de Información, se encontraron artículos que obligan a incluir en los sistemas los estudios e investigaciones de los que se allegue la institución, pero esos artículos no siempre están vinculados con los que establecen los instrumentos financieros.

Otra conclusión es que es necesario reformar algunas leyes como la LGEEPA y varias leyes ambientales estatales para quitar los artículos que contradicen la LGTAIP, la Ley Federal y las leyes estatales en materia de transparencia.

En lo que respecta a las leyes de agua, es urgente que se promulgue una Ley General que establezca un piso mínimo para todas, ya que se observan enormes disparidades entre ellas, principalmente que algunas se centran en regular a los organismos operadores, en tanto que otras tienen una visión más amplia sobre la gestión del agua, su conservación y saneamiento.

Por último, es importante subrayar la necesidad de impulsar una política nacional de transparencia proactiva que retome las disposiciones sobre generación de información establecidas en las 166 leyes revisadas y la ponga a disposición del público. Para ello, es importante que los órganos garantes de la transparencia miren más allá de las leyes de transparencia y comprendan la importancia de que la información sobre la situación del agua esté al alcance de todas las personas, principalmente de quienes sufren las consecuencias de su contaminación o escasez.

BIBLIOGRAFÍA

Arizmendi, Guillermo. (2016). “Comentario al artículo 70”. En Jorge Islas (Coord.) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Comisión Económica para América Latina (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Santiago, ONU-CEPAL.

Fox, Jonathan (2008). “Transparencia y rendición de cuentas”, en John M. Ackerman (Coord.), Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México, Siglo xxi-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)-Cámara de

Diputados-Universidad de Guadalajara (ceta)-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información. Pp. 174-198.

Levy Mustry, Irene (2017) El Ejercicio de la Función Pública: una perspectiva desde las nuevas tecnologías, la transparencia y los derechos humanos, México, INAI. (Cuadernos de Transparencia No. 25).

López Ayllón, Sergio (2015) El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana, México, INAI. (Cuadernos de Transparencia No. 17);

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2012) “La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos”. En: Trimestre fiscal, México. Núm. 9 Ene-Mar, Pág. 237-267

Peschard, Jacqueline. (2016) “Comentario al Capítulo I Del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”. En: En Jorge Islas (Coord.) Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Comentada. México. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.