

Agua potable y saneamiento

Alex Ricardo Caldera Ortega

Estancia de Investigación en la Dirección General de
Estudios Legislativos: Política y Estado de Instituto
Belisario Domínguez del Senado de la República

PRESENTACIÓN

Sen. Carlos Navarrete Ruiz
Presidente

Sen. Ricardo Francisco
García Cervantes
Secretario

Sen. Fernando Jorge Castro
Trenti
Secretario

Sen. René Arce Círigo
Secretario

Onel Ortiz Frago
Secretario Técnico

Grupo de Dirección Ejecutiva

Dr. Eric Eber Villanueva
Mukul
Director General de Estudios
Legislativos: Investigaciones
Sociales

Dr. Luis Mendoza Cruz
Director General de Estudios
Legislativos: Gobierno y
Administración

Mtro. Fernando Pérez
Noriega
Director General de Estudios
Legislativos: Política y
Estado

La distribución socialmente equitativa de un bien indispensable para la vida como lo es el agua, es una cuestión que debe ser atendida a través de medidas integrales capaces de garantizar el suministro de éste vital recurso; el Poder Legislativo es el actor responsable en lo que se refiere a la creación de leyes adecuadas para la materia.

En esta ocasión, el Dr. Alex Ricardo Caldera Ortega analiza el proceso político alrededor de la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento, presentada el 5 febrero del 2009 en el Senado de la República, con el propósito de plantear la necesidad de asegurar eficiencia y eficacia en la prestación de ese subsector, partiendo de la premisa de que en la actualidad no existe un marco regulatorio integral en los servicios de agua potable y saneamiento que defina nítidamente las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno.

Por lo anterior, uno de los temas urgentes en la agenda legislativa es precisamente la creación de un marco jurídico que sirva para resolver las deficiencias relacionadas con esta importante materia. En este sentido, el número 6 de nuestra *Colección Cuadernos de Trabajo*, titulado “Agua potable y saneamiento”, busca enriquecer el debate parlamentario sirviendo como una perspectiva más para atender la denominada ‘crisis del agua’ que enfrenta nuestro país.

¿Cuál es el mejor modelo institucional para proporcionar servicios de agua potable y saneamiento? Es la pregunta planteada en la investigación del Dr. Caldera, quien estudia las diversas formas con las que a través de los años, el Estado mexicano ha procurado el servicio; desde la adopción de un modelo monopólico centralista, pasando por la descentralización del servicio hacia los municipios, hasta la participación de la iniciativa privada, como un mecanismo de regulación por medio del mercado.

El autor nos dirá que sólo un ordenamiento legal que respete los principios de federalismo y democracia será el adecuado para asegurar el acceso equitativo del agua en México.

Mtro. Fernando Pérez Noriega
Director General

Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Mtro. Fernando Pérez Noriega
Director General

Dra. Lucero Ramírez León
Coordinadora Editorial

Lic. Rafael Quiroz Martínez
Coordinador Administrativo

Lic. Yolotl Fernanda Enríquez Ibáñez
Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales

Lic. Carlos Montes Nanni
Investigador

Lic. Silvia Chavarría Cedillo
Investigadora

Dr. Enrique Flores Ortiz
Investigador

Dr. Armando Barrera Barrios
Investigador

Ana Laura Díaz Martínez
Secretaria

Claudio Sánchez Carrillo
Analista Legislativo

Vicente Cano Rodríguez
Analista Legislativo

Coordinación Editorial de la *Colección Cuadernos de Trabajo*: Lucero Ramírez León

Diseño de portada: Armando Barrera

Asistente de edición: César Alejandro Giles Navarro

D. R. 2011. Dirección General de Estudios Legislativos, Política y Estado del Instituto Belisario

Domínguez del Senado de la República

Av. Patriotismo No. 711, Edificio "A", 4° piso, Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez, C.P. 03730

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores.

Agua potable y saneamiento

Alex Ricardo Caldera Ortega*

I. Introducción

El presente documento es un análisis del proceso político alrededor de la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento presentada ante el Senado de la República en febrero de 2009. También se tiene por objeto el contenido de dicha iniciativa en términos de su alcance y repercusiones en torno a crear un marco regulatorio efectivo en este subsector, para asegurar no sólo eficiencia y eficacia en la prestación del servicio, sino generar condiciones para conseguir objetivos sociales de equidad en el acceso para todos los mexicanos y sostenibilidad ambiental.

La idea de proceso político, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, se concibe como el conjunto de interacciones que diferentes actores significativos generan en la toma de decisiones alrededor de un problema público específico. En este caso se refiere a la situación por la cual, se intentan generar nuevas bases institucionales para una acción pública en el orden nacional en México, que atienda los retos que el Subsector de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (SAPS) presenta actualmente.

En los últimos 30 años el subsector ha experimentado transformaciones significativas, las cuales van desde la descentralización de los SAPS hacia los municipios, que tiene su hito en la reforma constitucional del artículo 115 de 1983; el cambio de orientación en el papel del Estado para incentivar la creación de mecanismos de mercado a través de la instauración de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en 1989, y un periodo de intentos de modernización con varias formas institucionales promovidas desde los propios municipios o las entidades federativas en todo el país en la última década.

* Alex Ricardo Caldera Ortega es Politólogo por la Universidad Autónoma de Aguascalientes; Maestro en Políticas Públicas por el Colegio San Luís y Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Es Profesor-investigador del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la Universidad de Guanajuato. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: "Proceso político e ideas en torno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional"; "Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia"; y "Agua, participación privada y gobernabilidad en ciudad de Aguascalientes". Contacto: Universidad de Guanajuato, correo electrónico: arcaldera@ugto.mx

Este ensayo es producto de la Estancia de Investigación en la Dirección de Estudios Legislativos: Política y Estado, entre junio y julio de 2011.

La diversidad de formas institucionales incluye desde la prestación directa por parte de organismos operadores pertenecientes a la estructura central de los gobiernos municipales, empresas paramunicipales, organismos descentralizados o desconcentrados de la propia administración municipal, organismos intermunicipales (dos o más municipios asociados) y hasta empresas privadas que tienen asignado el servicio a través de concesiones. El problema no es la diversidad, sino las diferentes capacidades institucionales desarrolladas para asegurar SAPS de calidad, eficientes económicamente hablando, que aseguren equidad en el acceso e impactos sostenibles en el medio ambiente. La propia exposición de motivos del proyecto de ley hace énfasis en que este subsector se ha caracterizado básicamente:

...“por la variación en las políticas públicas, además de una gran heterogeneidad de criterios y lineamientos, resultado de la falta de un marco integral de regulación y promoción del desarrollo de los servicios, que oriente las directrices para propiciar el correcto abasto de agua potable, el desalojo de las aguas residuales y su saneamiento”. (Exposición de motivos del proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 26)

El mosaico institucional que presenta el subsector en México, introduce de manera central el tema de la regulación. Al descentralizar o permitir mayor participación de la iniciativa privada en la producción de bienes públicos, el Estado debe crear una nueva institucionalidad regulatoria de estas prestaciones (Oszlak 2004, 139). En este sentido la regulación debe ser entendida como un concepto jurídico y político, cuyas raíces tienen su origen tanto en el mercado, como en el interés público (Olivares 2010, 15). Los SAPS quizá encuentren eficiencia introduciendo incentivos similares al mercado para la asignación, pero el Estado debe procurar que el beneficio sea razonable en el esquema de un bien público que se manifiesta como un monopolio natural, tratando de evitar los abusos por parte de los prestadores del servicio, pudiendo proteger además al interés privado de la intervención excesiva del propio Estado y, asimismo proteger los intereses legítimos de los usuarios de los servicios públicos al procurar que sean prestados con calidad y sean distribuidos de manera justa, asegurando el derecho humano al agua. Se trata de una intervención del Estado, que se da a través de leyes emitidas por el legislador, de normas administrativas establecidas por gobiernos municipales y estatales o nacionales, o por medio de cláusulas contractuales que buscan proteger el interés público de las fallas provenientes no sólo del mercado, sino del Estado ante capacidades institucionales incompletas en un escenario donde la sociedad y los propios requerimientos técnicos y sociales de los SAPS se transforman continuamente.

El esquema de regulación requerido en un contexto democrático como el actual exige además que se incluya a la participación social como un elemento esencial, no sólo para que los usuarios estén más y mejor informados, sino para que se logren mayores niveles de legitimidad de los entes reguladores, y se participe activamente en establecimiento de criterios con los que se deberá normar y evaluar la actuación de los prestadores del servicio, públicos o privados (Balcázar, et. al. 2010, 23).

La citada iniciativa de Ley presentada ante la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República se propone asegurar una distribución de roles para que se atienda de manera eficiente la prestación de los servicios de agua y saneamiento en todo el territorio nacional, debido a que aún hay zonas con grandes rezagos de estos servicios básicos.

La Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS) se ha encargado de hacer las gestiones correspondientes ante el gobierno federal (a través de la CONAGUA) y el Poder Legislativo (particularmente el Senado de la República), con la intención de incidir directamente en la prestación de un mejor servicio, incrementar coberturas, así como lograr una eficiencia en los organismos operadores en aspectos técnicos, administrativos, legales y fiscales.

Aún y cuando el marco jurídico actual del sector agua se ha transformado en varias ocasiones (1992, 1997, 2001 y 2004), no se ha atendido de forma directa la necesidad de un mejor marco regulatorio para el subsector. La centralización de la gestión del agua en manos de la CONAGUA y la baja capacidad institucional de los organismos operadores municipales se ha mantenido apoyada en este entramado legal. Las propias reformas al artículo 115 constitucional en 1983 y 1999 tampoco han podido fortalecer de manera homogénea la posibilidad de que los gobiernos locales aseguren la calidad del servicio y un acceso justo y equitativo al recurso hídrico por parte de los mexicanos.

No existe hoy un marco regulatorio integral de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional que dé claridad en torno a los roles institucionales que deben asumir los tres órdenes de gobierno, derivando también en una falta de una política nacional efectiva en este subsector, reproduciendo las restricciones de los esquemas de gestión, no permitiendo cabalmente a ciudadanos o privados contribuir a superar la crisis del agua que vive el país.

Podemos estar seguros que el derecho al agua sólo podrá garantizarse y concretarse cuando se cuente con "instituciones fuertes y bien diseñadas, además de su reconocimiento explícito y la aplicación de recursos económicos y mecanismos de rendición de cuentas" (Domínguez y Jiménez 2010: 29).

El presente documento es guiado por el interés de un análisis académico, no partidista, de la propuesta presentada ante el Senado de la Republica, que a la luz de otras experiencias y el marco teórico que hace énfasis en las condiciones institucionales se tenga la posibilidad de contar con un diagnóstico objetivo de los posibles alcances y resultados de dicha iniciativa.

¿Qué tipo de arreglo institucional contenido en una Ley de Agua y Saneamiento de alcance nacional aseguraría un subsector eficaz y justo para la población mexicana? Ésta es la pregunta subyacente en todo el trabajo. Adelantando una respuesta tentativa, el análisis hecho aquí sugiere que un ordenamiento legal federal en materia de agua y saneamiento que asegure el espíritu municipalista de la reforma del Estado, respete el federalismo consagrado constitucionalmente y procure una gestión democrática, será un marco institucional adecuado para asegurar efectividad y un acceso equitativo al recurso vital para todos los mexicanos.

El marco de referencia teórico-conceptual es el neoinstitucionalista en varias de sus vertientes. No sólo es utilizado el nuevo institucionalismo económico, aquella perspectiva que identifica a las instituciones como reglas de juego o como los incentivos y las limitaciones de toda acción por parte de los involucrados en el proceso de toma de decisiones públicas (North1993, Ostrom 2000), sino también el neoinstitucionalismo que explica los procesos políticos alrededor del diseño de políticas públicas, identificando a las instituciones como incrustadas en un complejo sistema de relaciones de poder que a su vez son reflejo de ciertos marcos interpretativos de la realidad (Viñas 2009). Los 'marcos interpretativos de política' (*policy frames*) son un principio de organización intelectual que ayuda a los analistas de políticas públicas a transformar la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo. Esta propuesta analítica permite identificar procesos trazados (*tracing process*) en el diseño de políticas, lo cual ayuda entender no sólo los antecedentes, sino la lógica de las soluciones propuestas.

II. Evolución del marco institucional del subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento en México

Abordar el contexto en que fue presentada la iniciativa de Ley Federal de Agua Potable y Alcantarillado requiere hacer referencia no sólo a los antecedentes institucionales del subsector, sino que es necesario remitirse a los “marcos interpretativos” dominantes en el mismo en los últimos treinta años. El método *policy frame* o enmarque de políticas intenta identificar los marcos dominantes y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores socio-políticos; marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación. Es importante reconocer que el conjunto de valores y creencias manifestadas por los actores es central para entender el cambio en las políticas públicas. Se trata del reconocimiento de un planteamiento básico que manifiesta que en la política contemporánea el desempeño de las políticas públicas y el intento de reforma dependen de los arreglos institucionales en los que estén envueltos los problemas públicos, así como de las historias particulares y del conjunto de ideas prevalecientes entre los actores políticos relevantes.¹

Se parte de la aceptación teórica de que en los subsistemas de política,² los actores se adhieren a ciertos “proyectos políticos” a partir de los cuales, se estructuran coaliciones de defensa que buscan influir sobre las políticas, basados en el entendimiento que se tiene del problema que se quiere atender, y por lo tanto define también las soluciones (nuevos diseños institucionales y políticas públicas) que se quieren implementar (Sabatier y Jenkins-Smith 1999).

Para comprender el cambio institucional en el subsector de los servicios de agua potable y saneamiento (SAPS), ligado a los marcos interpretativos, se utiliza la clasificación temporal propuesta por Nicolás Pineda-Pablos en otros trabajos (Pineda-Pablos 2002 y Pineda-Pablos y Salazar 2008). El marco legal de los SAPS ha transitado

¹ Las ideas bajo la lógica de las políticas públicas se conciben como el conjunto de valores prioritarios y suposiciones causales portadas y asumidas por los actores acerca de cómo lograr los objetivos de las políticas, incluso del cómo ellos entienden la naturaleza de los problemas públicos a los que se pretende hacer frente (Caldera 2009).

² Un ‘subsistema de política’ es el grupo de actores, públicos y privados, que interactúan de forma regular en la formulación e implementación de políticas concebidas sectorialmente, como por ejemplo, gestión del agua, protección del medio ambiente, reforma educativa, seguridad pública, etcétera. Cada subsistema de política si bien pertenecen al sistema político mayor guardan en mayor o menor medida, según sea el caso, autonomía respecto a éste (Sabatier y Jenkins-Smith 1999, 119).

de un entramado institucional centralizado de 1948 a 1983, año a partir del cual, con la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se impulsó la descentralización de éste y otros servicios públicos para asignárseles como responsabilidad a los municipios, y una etapa de modernización que se ha caracterizado por un diseño institucional que ha tratado de fortalecer la gestión de los SAPS, a partir de organismos operadores cada vez más autónomos y, en algunos casos, a través de la promoción de la participación privada y la introducción de mecanismos de mercado para incentivar la eficiencia en el subsector.³

Figura 1. Etapas del marco legal del SAPS en México



Fuente: Sandoval-Minero (2009, 12) a partir de Pineda-Pablos (2002).

De la centralización a la descentralización de los SAPS

La etapa del control centralizado se formalizó en 1948 cuando la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) creó la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA) para que se hiciera cargo de los SAPS del país. Para ello, la DGAPA se valió de las Juntas Federales de Agua Potable (DOF1949, 5 de marzo). Tanto la estructura de la SRH y la DGAPA, como de las propias Juntas Federales, reproducían las formas

³ Otros autores identifican a esta última etapa como “mercantil-ambiental”, en tanto, la visión de la CONAGUA se ha dirigido en otorgarle un significado económico al recurso, incentiva la participación de usuarios en sus estructura, sobre todos los usuarios que le otorgan ese valor económico al agua como industriales y agricultores y trata de imprimir una visión de ambientalismo moderado (o gubernamental a partir de su inclusión en el sector ambiental de la estructura de la administración pública federal) en el diseño de sus estrategias (Aboites 2009).

organizacionales del sistema político jerárquico y centralizado de entonces. En las juntas participaban sólo los representantes de los distintos órdenes de gobierno (tres en total, uno por cada uno) y dos representantes de usuarios, regularmente perteneciente a algún sector de las estructuras corporativas del partido. El representante de la SRH, era el encargado de definir el presupuesto, las tarifas y la dirección técnica de las obras.

El crecimiento acelerado de varias ciudades del país definió la necesidad de que la SRH promoviera la expedición de la Ley de Cooperación para la Dotación de Agua Potable a los Municipios (DOF 1956, 29 de diciembre). Esta legislación tenía por objetivo que la propia SRH realizara obras de agua potable mediante inversiones no recuperables de hasta la mitad en localidades menores a 30,000 habitantes y hasta de un tercio en localidades mayores de ese número.

El marco interpretativo de la época era el de la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo. Tanto los ingenieros de la SRH, como la clase política en general estaban convencidos que el gobierno era el gran conductor del progreso nacional a través de estas obras.

En 1971 fue evidente que el aumento significativo de los sistemas hidráulicos en manos de la SRH y de la DGAPA hacía incontrolable su gestión centralizada. Es así que en este año se creó la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (DGOSAPA), la cual para 1976 ya manejaba, mediante supervisión, 34 delegaciones y jefaturas regionales, que su vez controlaban 873 Juntas Federales, 143 comités municipales y 37 comités administrativos (Pineda-Pablos y Salazar 2008, 72).

Sin embargo, a mediados de la década de los setenta, tanto el clima de crisis económica, como una demanda creciente de más SAPS en todo el país, en donde el Gobierno Federal aportara la carga mayor en términos financieros de las obras, fueron cambiando el marco de interpretación del problema y de las soluciones. La “urbanización” del país que para entonces era más que evidente obligó a transferir en 1976 las responsabilidades de los SAPS de la SRH a la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).⁴

⁴ En 1976 desaparece la SRH y se fragmenta. Todas sus antiguas atribuciones en la ya mencionada SAHOP para los asuntos de agua potable y contaminación, y la construcción de las grandes obras hidráulicas y operación de las aguas nacionales quedaron en manos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).

La desaparición de la SRH era el signo más claro de un proceso de cambio en la orientación del gobierno mexicano, que comenzó por dejar de tener como prioridad la inversión pública en la irrigación —aunque durante el gobierno de López Portillo se intentó un repunte en el marco de la ‘administración de la abundancia’ a partir del “boom petrolero”, con un incremento en la inversión en el sector público-urbano e industrial.

Recuadro 1

Marco interpretativo de la primera etapa de los SAPS: control centralizado

- El Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional y el agua es el principal vehículo para conseguirlo.
 - El lema de la SRH “Por la grandeza de México” refuerza bien esta idea.
- El centro (entiéndase el Gobierno Federal) es el único capaz de dirigir la modernización de todas las regiones del país.
- El proceso de toma de decisiones no sólo es centralizado, sino que las demás instancia de gobierno (es decir, estatales y municipales) sólo participan en la gestión vertical ante el Gobierno Federal a partir de la demanda que realizan los usuarios en un esquema ‘corporativista’ y clientelar.
- Prioridad en inversión pública dedicada a la irrigación.
- El país requiere para su desarrollo que se lleve agua potable a todas las regiones, cuyo costo debe asumir el propio Gobierno Federal.
- Las inversiones dedicadas a ampliar los SAPS se concentraron en los polos de desarrollo económico y poblacional en los que la federación consideraba su propia priorización.
- Las Juntas de Agua tenían más vínculo con las autoridades federales que con las estatales o municipales.
- La gestión de los SAPS se considera es una actividad meramente técnica, básicamente ingenieril.

Luis Aboites (2009) interpreta este cambio no sólo como el agotamiento del ‘modelo SRH’, es decir, aquel que apostaba por la gran irrigación, sino también por un esquema político donde el poder central del gobierno federal era “el motor del desarrollo general del país”. Este segundo agotamiento tenía raíces en una crisis político-institucional profunda del sistema político mexicano, el cual había quedado de manifiesto en la elección presidencial de 1976, donde José López Portillo había sido el único candidato ‘registrado’ en medio de un clima tenso entre diferentes fuerzas políticas del país, muestra unívoca de que el presidencialismo y el sistema de partidos hegemónico estaba totalmente agotado y el régimen necesitaba iniciar un proceso de liberalización política.

Paralelamente a la reforma política impulsada por el secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles — a partir de la cual se amplía el esquema de representación política en el sistema de partidos mexicano — se inicia un proceso de reforma administrativa en el que se aludía al federalismo. Estos dos componentes eran la respuesta del régimen a la crisis política del momento. La reforma administrativa desde el sector agua generó un acuerdo presidencial en 1980 en el que se ordenó a la SAHOP iniciar la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los gobiernos estatales. Aunque algunos estados incluso pudieron delegar a su vez la responsabilidad a algunos municipios, la capacidad de invertir en infraestructura en este subsector quedó en manos del gobierno federal.

En 1982, el presidente Miguel de la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y le delegó las funciones que hasta ese momento habían permanecido en la SAHOP en materia de infraestructura hídrica urbana. En 1983, el proceso de descentralización se afianzó con la reforma constitucional al 115 en la que se le asignó expresamente la función de prestar el servicio de agua potable y alcantarillado a los gobiernos municipales. Sin embargo, en la mayoría de los casos esa ‘revitalización’ de la vida local o municipal no logró los resultados esperados. Los gobiernos municipales estuvieron en la disyuntiva de ‘endeudarse o cobrar más’; en la mayoría de los casos, en términos políticos, la opción elegida fue la primera combinado con un apoyo ‘subsidiario’ por parte del gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Pero pronto la idea y el proceso mismo de descentralización hacia los municipios, ante el escenario de crisis económica y de efectiva incapacidad institucional de los gobiernos locales para asumir eficazmente el reto del manejo de los SAPS, derivó en un nuevo giro de los marcos interpretativos. El gobierno federal en términos generales, asumió una nueva orientación acorde a la perspectiva neoliberal que en años recientes había adquirido el estatus de paradigma económico dominante en el mundo. En este sentido, el proceso de descentralización propiciado desde el centro también se pudo entender como la renuncia por parte del gobierno federal de ciertas responsabilidades que antes asumía, en aras de superar la crisis fiscal del Estado en ese momento. En ésta coyuntura de mediados de la década de los ochenta apareció el discurso de la reducción del aparato estatal, la austeridad y la eficiencia en el gasto público.

Recuadro 2

Marco interpretativo de la segunda etapa de los SAPS: Descentralización a los municipios

- El Gobierno Federal se encuentra en medio de una fuerte crisis fiscal que le imposibilita seguir siendo el actor principal en la provisión de los SAPS.
- Los municipios, son la instancia de gobierno más cercana a los habitantes, por lo que les corresponde prestar los servicios públicos básicos.
- No obstante lo anterior, de no existir las condiciones para el gobierno municipal se haga cargo sólo de los SAPS, se le faculta para coordinarse o asociarse con otros municipios o el gobierno del estado para cumplir con la responsabilidad.
- Los gobiernos municipales, o en su caso los gobiernos de los estados, asumen formas de prestación directa de los SAPS, creando organismos públicos adscritos al aparato centralizada, pero hay algunos casos que ensayan formas desconcentradas y paramunicipales.
- Prioridad en inversión pública a la infraestructura urbana ante el crecimiento de las ciudades del país.
- El Gobierno Federal debe seguir procurando colaborar como inversionista de los SAPS, pero los otros órdenes de gobierno deben procurar convertirse en los principales responsables de estas inversiones y operación de la infraestructura.
- La fuente de financiamiento principal de los gobiernos locales es el endeudamiento público, ya sea a través de la banca de desarrollo nacional o vía las instituciones financieras internacionales.
- Los gobiernos municipales deben ser cada vez más capaces de sostener por sí mismo los SAPS, cobrando tarifas a los usuarios que cubran el costo de producción y operación.
- Los organismos operadores deben conseguir paulatinamente mayor autonomía en su gestión frente a la misma administración municipal.
- La administración de los SAPS se sigue considerando una cuestión simplemente técnica.

Bajo este contexto, la idea emergente fue la de la eficiencia aplicada a los programas gubernamentales que, junto a la idea de la escasez del recurso para todos los usos, se buscó cambiar y generar otros modelos de gestión y esquemas de intervención donde se cuidaran ambos aspectos. Este es el momento en que el gobierno federal asume una idea que marcaría la orientación de la gestión hacia el futuro inmediato: el agua, como recurso escaso. El propósito era darle una valoración económica a través de la cual, el mercado incentivara su cuidado y generara los recursos necesarios para la

inversión requerida para todos los usos. Así, en 1986 se establece la base tributaria del sistema financiero del agua a través de modificaciones a la Ley de Aguas y a la Ley de Derechos.⁵ La perspectiva fue “gastar menos y cobrar más”, asimismo “quedó establecido que el agua tenía un valor económico y que todos los usurarios del recurso, por el simple hecho de serlo, debían contribuir a su disponibilidad física”; ante ideas como éstas, el cambio en la política hídrica se hacía más que evidente.⁶ Coincidentemente, México en ese año firma su adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) lo que fue la antesala a la firma posterior con Estados Unidos y Canadá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en 1994. El Estado desarrollador daba paso al Estado mínimo.

Participación privada, corporatización y diversidad institucional en torno a los SAPS

El caso mexicano en materia de política hídrica, regularmente es recurrido como ejemplo de influencia de las ideas neoliberales desarrolladas durante la década de los ochenta y promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) (Wilder y Lankao 2006). En el contexto global, cada vez con más fuerza, fue imponiéndose una perspectiva del recurso hídrico como un bien finito, y por lo tanto, a ser valorado en su dimensión económica. En la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992, fue ratificada esta perspectiva y a partir de entonces se convirtió en el paradigma de las reformas emprendidas en el sector.⁷

Un documento del BM sobre gestión de recursos hídricos en el mismo año, recomendaba a los países beneficiarios de sus préstamos, enfocarse en tres reformas esenciales: 1) Tratamiento del agua como un bien económico; 2) Mejoramiento de los arreglos institucionales que involucraran la participación de los principales usuarios,

⁵ Se mantuvo en tasa ‘cero’ al sector agrícola, y al uso público urbano y al industrial se establecieron montos escalonados a las asignaciones y derechos, respectivamente, según disponibilidades (Cantú y Garduño 2005, 270).

⁶ Las citas textuales son de un informe de la CNA que en 1993 hacían referencia a las reformas fiscales de 1986 (Aboites, 2009, 88-9).

⁷ “El agua posee un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocido como un bien económico”. Principio número 4 de la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992.

incluido el del sector privado, 3) Una administración 'comprehensiva' del agua (Briscoe, *et. al.* 1998).⁸

La construcción de un andamiaje institucional de este tipo en México comenzó un poco antes. La reforma de 1985 a la Ley de Derechos y a la Ley de Aguas de 1972 puso fin al "largo periodo, iniciado en 1929, en el que el gobierno federal prácticamente se abstuvo de cobrar por el uso del agua de la nación" (Aboites 2009, 88), por lo que desde el año siguiente, la recaudación por concepto de usos del agua se convirtió en crucial para la implantación de la orientación general que estaba tomando la política hídrica y que posteriormente se institucionalizaría a través de la CONAGUA a partir de 1989.

El diseño de la nueva Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992 incluyó la concesión de derechos de agua a particulares en periodos que van de 5 a 50 años, además se reconoció la capacidad de transferir los derechos o parte de ellos con la condicionante que se hiciera dentro de los límites físicos del acuífero o cuerpo de agua superficial, donde originalmente estuvieran registrados y que este cambio se notificara ante el Registro Público de Derechos de Agua (REPDA). El REPDA se creó con la LAN con la idea de generar el control del manejo de las concesiones y asignaciones otorgadas por la propia autoridad federal y para estimular una circulación mercantil de estos derechos.⁹ Si bien esto último abre las posibilidades para la existencia de mercados de agua, estos no quedan plenamente establecidos o liberados. El Congreso de la Unión, a través de la LAN y sus transitorios, asignó a la CONAGUA regularizar a todos los usuarios en un lapso de un año, plazo que fue extendido varias veces sin tener resultados efectivos.¹⁰

Los ingresos por concepto de aprovechamientos provienen principalmente de la industria, mientras que a los organismos operadores de los SAPS se les cobra una cuota menor y a los usuarios agrícolas se les ha otorgado una tasa igual a cero (hasta el volumen concesionado).¹¹ Las tarifas de descarga de agua contaminada se hacen por

⁸ Se refiere a una administración 'comprehensiva' en el sentido de amplitud, que abarcara varios temas relacionados con la gestión integral de los recursos hídricos (GIRH) (Banco Mundial 1998).

⁹ La diferencia entre derechos y asignación de concesiones radica en que los primeros se otorgan a particulares y los segundos a las entidades públicas, como los organismos prestadores del servicio o alguna otra instancia gubernamental que lo requiera.

¹⁰ El REPDA en este sentido es hasta el momento poco confiable, aunque de alguna manera útil para mostrar que en muchas regiones del país la sobre-concesión es preocupante.

¹¹ La Ley Federal de Derechos clasifica al país en 9 zonas de disponibilidad a cada uno de los municipios del país a partir de la escasez. A partir de 2001 se condonó los adeudos anteriores a

tipo de contaminante y en términos del grado en que se rebasan los límites máximos establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996 (Cantú y Garduño 2005, 273).

La recaudación ha permanecido muy conservadora. Simplemente, como se muestra en la Tabla 1, la recaudación por parte de la CONAGUA no ha variado sustancialmente hacia la alza, a pesar de la rigurosidad con la que ésta dependencia dice actuar para que los usuarios cumplan con su obligación de pago. Una característica que hay que resaltar, en términos de inversión, es precisamente la de los SAPS, donde regularmente se registra que los montos de ingreso del subsector han sido mayores al propio presupuesto de la CONAGUA. Estos montos de financiamiento en torno a los SAPS han sido atribuidos tanto a las inversiones de la iniciativa privada, como a lo recaudado por las propias tarifas que pagan los usuarios. Esta inversión del subsector sólo fue menor al presupuesto de la CONAGUA, en el periodo inaugurado con la crisis económica de 1995, que se termina a partir de 2002, cuando en el subsector de agua potable y saneamiento se contabilizan las inversiones de otros ramos gubernamentales como los de desarrollo social o el de las inversiones en infraestructura. a partir del retorno de derechos a organismos operadores a través del Programa de Devolución de Derechos (PRODDER). El problema con esto es que no se puede apreciar exactamente cómo la iniciativa privada ha invertido en el subsector, sin embargo, es preciso decir que las mayores aportaciones provienen de cualquier manera de lo que los usuarios pagan tanto directamente a través de la tarifa, como de otros impuestos que después se canalizan a obra e infraestructura hidráulica.

Por su parte, en los últimos veinte años las inversiones en infraestructura hidroagrícola han sido significativamente menores con respecto al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Sin embargo, en los últimos años, principalmente a partir de 2003, se verifica un incremento más o menos significativo, dirigido principalmente a grandes proyectos de infraestructura y a la rehabilitación y modernización de los distritos de riego.

este año de los organismos operadores del servicio de agua potable por concepto de derechos a la Conagua, a partir de esto los montos pagados por los organismos operadores les es devuelto a los municipios a través del Programa de Devolución de Derechos (PRODDER) en forma de recursos para inversión exclusiva en el sector.

Tabla 1. Montos de recaudación, presupuesto e inversión en dos subsectores de la CONAGUA. 1989-2006 (Millones de pesos. Precios base 2002)

Año	Recaudación de la CONAGUA por cobro de derechos	Presupuesto de la CONAGUA	Inversiones en agua potable, alcantarillado y saneamiento ^(A)	Inversiones en infraestructura hidroagrícola ^(B)
1989	5,270	6,901	n.d	n.d.
1990	8,306	9,818	n.d.	n.d.
1991	9,582	11,279	16,808	257
1992	11,665	12,512	14,008	317
1993	13,519	9,314	16,388	210
1994	11,391	9,780	11,302	272
1995	10,825	8,256	8,225	357
1996	8,537	10,209	4,670	534
1997	9,340	8,887	5,334	674
1998	8,627	11,320	4,956	1,000
1999	9,528	12,222	4,495	1,557
2000	9,493	12,942	5,854	1,674
2001	9,319	10,882	3,843	1,759
2002	9,766	11,958	13,852	1,682
2003	10,379	15,853	15,749	2,702
2004	9,788	15,869	16,380	2,831
2005	10,071	22,207	25,402	2,539
2006	9,520	26,859	18,412	2,878

^(A) Inversiones de la CONAGUA y contrapartes (gobiernos estatales y municipales), incluidos desarrollos de vivienda, créditos, aportaciones de la iniciativa privada, y a partir de 2002 incluye las inversiones hechas a través de SEDESOL, Banobras, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y PRODDER.

^(B) Incluye infraestructura de riego y temporal (nueva), rehabilitación, operación y conservación de presas, protección de áreas productivas, conservación y operación de distritos de riego, programa de desarrollo parcelario y (grandes) proyectos de infraestructura hidroagrícola.

Fuente: CONAGUA (2006, 2007a, 2007b) y Presidencia de la República (2006).

La apuesta por la adopción de mecanismos de mercado para incentivar la inversión y un uso racional del recurso hídrico fue promovida en los SAPS por la CONAGUA desde el inicio de su vida institucional. Desde 1989 publicó los lineamientos para “modernizar” este subsector bajo las premisas de descentralización, autonomía y participación de la iniciativa privada en la provisión de estos servicios (CONAGUA 1989).

Ante la percepción de que los organismos operadores del servicio en estados y municipios trabajan con una gran carencia de capacidad técnica y niveles bajos de eficiencia administrativa y de recaudación, la CONAGUA empezó a promover las transformaciones legales e institucionales pertinentes para que los cambios persiguieran los siguientes lineamientos (Pineda 2002, 48; Caldera 2003, 70):

- a) *Fortalecimiento de la autonomía de organismos operadores*, otorgándoles capacidad legal y patrimonio propio para convertirse en empresas descentralizadas en el orden estatal y municipal, y a través del incremento de capacidades técnicas y administrativas, de modo que pudieran ampliar los servicios y el personal fuera competitivo para elevar la calidad de los mismos;
- b) *Democratización de los órganos directivos* de los organismos operadores, eliminando la simulación legal y alentando la representación de sectores de usuarios y otorgando a estos cuerpos la decisión y aprobación de las tarifas del agua —y ya no por las legislaturas locales o los cabildos; y
- c) *Autosuficiencia financiera y capitalización* a través del establecimiento claro en la legislación local del catálogo de pagos que el usuario debía hacer por el servicio, tales como el volumen del consumo, el tipo de uso y los cargos derivados del drenaje, saneamiento, conexión e instalación de medidores, establecer el corte del servicio para los usuarios morosos, así como la adopción de las medidas pertinentes para que esos recursos financieros provenientes del aprovechamiento del servicio se invirtieran en el sistema mismo y no se destinara a otras áreas o propósitos del gobierno estatal o municipal.

Con el fin de impulsar éstas transformaciones institucionales en estados y municipios, la CONAGUA se apoyó en el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) que incluía la formulación de planes y proyectos maestros de infraestructura hidráulica y reestructuración de organismos operadores.¹²

Dentro de la transformación a las legislaciones locales, la CONAGUA promovió la inclusión en los propios textos legales de la posibilidad expresa para que se permitiera la

¹² Cerca de 206 millones de pesos fueron invertidos en estudios y proyectos, así como 5,000 millones de pesos en infraestructura entre 1991 y 1994 para este programa. Buena parte de los recursos provino de préstamos internacionales, como los 650 millones de dólares por parte del BM, y cerca 200 millones de dólares por el BID (Pineda 2002, 56).

participación privada en varias etapas de la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado o incluso la concesión total del mismo en lapsos mayores a quince años. Asimismo, la CONAGUA se dedicó a impulsar decididamente la participación de la iniciativa privada en esquemas tipo COT (construcción, operación, transferencia) de infraestructura hidráulica, principalmente en acueductos para traslado de agua potable a grandes distancias, así como en plantas de tratamiento de aguas residuales.

Si bien la participación del sector privado en la prestación directa de los SAPS era la alternativa más radical y que finalmente encontró menos materialización en los procesos de modernización que se iniciaron en todo el país (por las razones que adelante expongo), la opción más comúnmente seguida fue la “corporatización” del sector.¹³ Es decir, el objetivo de consecución de mayor autonomía de los organismos operadores de agua frente a los gobiernos estatales y municipales, se buscó a través de formas organizacionales que permitieran funcionar a los primeros de la manera más semejante a una empresa privada. Para ello se inició con el seguimiento de los lineamientos de la CONAGUA, citados anteriormente en las legislaciones estatales, y el diseño de diversas formas organizacionales al interior de las entidades federativas y los municipios de acuerdo a sus propios procesos políticos, entendimientos y realidades. Los principales diseños institucionales de entonces fueron (Briceño 2008, 36):

- Operación directa por parte de la administración pública centralizada estatal a través de Comisiones o Juntas Estatales Operadoras.
- Organismos estatales que funcionaban como franquicias, pero las normas y condiciones se dictaban desde la oficina estatal, con la prestación de los SAPS.
- Organismos operadores locales de índole estatal, independientes entre sí y supervisados por un órgano sectorial de orden estatal.
- Comisiones estatales para el apoyo y coordinación de organismos operadores municipales, pero con capacidad de entablar convenios para prestar servicios de forma directa en aquellos municipios que no contaran con la capacidad suficiente para hacerlo por ellos mismos.

¹³ Por ‘corporatización’, en el seno de la administración pública, debe entenderse como la incorporación de mecanismos y formas organizacionales provenientes de la iniciativa privada. Como bien lo explica el publiadministrativista mexicano Omar Guerrero: “[el] concepto de corporatización entraña la existencia de dividendos por los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, este estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de esos bienes y servicios” (Guerrero 2000).

- Organismos operadores regionales dentro de la entidad federativa, encargados de la operación de diferentes municipios.
- Combinaciones de las anteriores formas organizacionales de acuerdo a particulares situaciones políticas y económicas.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1999 obligó al gobierno municipal a hacerse cargo exclusivamente de los servicios públicos enlistados en el catálogo descrito en ese ordenamiento. Al gobierno estatal y federal sólo les otorgaba la posibilidad de participar subsidiariamente mediante convenio con los gobiernos locales, pero donde éste último no perdía la responsabilidad primaria de procurar la eficiencia y calidad de los servicios.

En cuanto a la participación de la iniciativa privada en el subsector, según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), en México actualmente destacan 19 contratos de tipo COT, tres concesiones y tres de tipo M&L (gestión y arrendamiento).¹⁴ Es de resaltar que en este informe de la OECD, e incluso otros de la CONAGUA (2003), no se menciona el caso de Navojoa, Sonora, que después de tener un contrato de concesión para la prestación del servicio en términos integrales, firmado en 1996, se decidió fuera rescindido en 2005.¹⁵

El hecho de que sólo se hayan concretado cuatro concesiones (1 de ellas fallida) en todos estos años, habla del nivel de controversia y dificultad con la que se ha topado la CONAGUA y todos los promotores internacionales y locales para impulsar este esquema en los SAPS en el país.

El municipio de Aguascalientes fue el primero en firmar un contrato de prestación de servicios integrales (extracción, conducción y cobranza) en 1993, le siguió Cancún en 1994, después el de Navojoa en 1996 y finalmente el de Saltillo en 2001 a partir de una modalidad variante de las primeras tres, pues se trata de la conformación de una empresa mixta en donde el 51% del capital financiero es público y el restante 49% es

¹⁴ M&L son las siglas de *Management and Léase*, los cuales básicamente son manejos parciales, ya sea por intervención en etapas concretas del proceso de prestación del servicio o por zonas geográficas específicas (OECD 2009, 100).

¹⁵ A finales de 1996 el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Sonora (OOMAPASN), en carácter de prestataria firmó la concesión total del sistema con la empresa Mexicana de Gestión de Agua, S.A. de C.V. (subsidiaria de la Promotora y Operadora de Infraestructura Pinfra, antes Tribasa), mismo que se rescindió el 19 de junio de 2005. Las razones argumentadas para dar por terminado el contrato de concesión fueron adeudos por más de \$2 millones de pesos e incumplimiento de las inversiones comprometidas (Rodríguez 2006).

privado. Mientras que dentro de los ejemplos con modelo *M&L* resaltan los casos del Distrito Federal, Puebla y San Luis Potosí.

El balance de los contratos de concesión de prestación de servicios integrales, como es el caso de Aguascalientes y Cancún, arrojan ya resultados que, en algunos aspectos, parecen ser muy similares. Si bien los dos casos plantean que en términos de cobertura, calidad del servicio y continuidad son eficientes, muestran evidentes *déficits* en lo que respecta a un compromiso mayor por parte de los concesionarios para cubrir satisfactoriamente con las necesidades de inversión para la recuperación de caudales perdidos en la conducción y la implementación de mecanismos que permitan una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Ambos casos, desde el principio, tuvieron que enfrentar un periodo de fuerte oposición política al modelo de participación privada, debido principalmente a la forma como se designó a las empresas que finalmente se hicieron cargo de los servicios, ya que en ambos casos se aplicó la asignación directa a empresas con las que se tenían ya compromisos de deuda previos a partir de contratos parciales que se venían trabajando en años recientes. La controversia fue también alimentada por la alza de tarifas que de inmediato se verificó. Este clima político de inicio difícil, junto con la situación que ocasionó la crisis mexicana de 1995, y que dejó a las empresas sin posibilidad de hacer frente a sus compromisos financieros, motivó a la intervención de las autoridades locales en 1996 para tratar de rescatar el servicio, sin embargo, el propio gobierno federal (a través de la CONAGUA y Banobras) y los gobiernos de los estados promovieron la salvaguarda del modelo, comprometiéndose en ambos casos con el apoyo para cubrir los pasivos de las empresas y con llevar la mayor carga en las inversiones en infraestructura urbana y rural requerida en el futuro (CONAGUA 2003, 164-172).

Los problemas de los casos de Aguascalientes y Cancún —incluso recientemente se debe sumar el de Saltillo— incluyeron en un principio mecanismos de indexación de las tarifas, donde la carga de lo que se debía cubrir se le dejaba totalmente a los usuarios, no incluyéndole mecanismos donde la eficiencia y eficacia por parte de las empresa, fueran un factor o criterio para su modificación. El principal problema al parecer, sigue siendo el diseño de instrumentos adecuados para que el gobierno municipal, a través de sus organismos supervisores, ejerza eficazmente la tarea de regulación sobre las empresas concesionarias. Los esquemas de incentivos y penalidades o de resolución

de controversias entre las partes no quedan aún muy claros, en los marcos institucionales desarrollados en todos los casos hasta el momento.

Por su parte, a la población se le sigue considerando sólo en su dimensión de usuaria, únicamente con responsabilidades para pagar por el servicio y hacer uso racional del agua que consumen. Hasta hoy no se han procurado mecanismos institucionales que aseguren a los usuarios el ejercicio de su ciudadanía, al permitirles influir en el proceso de toma de decisiones.

Incluso en los casos de la Ciudad de México, Puebla y recientemente el municipio de San Luis Potosí —que ha implementado también un modelo M&L para que una empresa privada se haga a cargo del servicio en el sector de la ciudad capital con más capacidad financiera—, los procesos con los que se han asignado y renovado los contratos, y su desempeño resultan generalmente opacos a los ojos de la ciudadanía.

Recuadro 3

Marco interpretativo de la tercera etapa de los SAPS: Modernización a través de la mercantilización

- El agua tiene un valor económico, por lo que todos los usuarios del recurso deben contribuir (financieramente) con su cuidado para mantener la disponibilidad.
- El mercado es el instrumento más efectivo para la asignación eficiente del recurso, es decir, los usos más competitivos (que contribuyan con mayores ganancias económicas) son los que deben tener preferencia sobre el acceso agua.
- El Estado es sólo un facilitador de los intercambios del recurso, y su responsabilidad se debe ceñir a la regulación de las interacciones entre privados para a la asignación.
- Los mecanismos de mercado son los más efectivos no sólo para lograr los objetivos de mejor asignación, sino para procurar la sustentabilidad del recurso (disponibilidad de agua en cantidad y calidad) hacia el futuro.
- El uso irracional del agua y su sobreexplotación está motivada por una falta de claridad en los derechos de propiedad del recurso y en un precio asignando cercano a cero o simplemente insuficiente para reflejar los costos de su producción en torno a los SAPS.
- El gobierno, a través de impuestos y de imposiciones pecuniarias en caso de afectación a la calidad del agua por parte de los particulares, internaliza los costos del saneamiento y procura el cumplimiento del principio de que “el que contamina, paga”.
- Sólo con capital proveniente de la iniciativa privada se logran los retos de acceso y calidad del agua.
- Los usuarios son considerados clientes, con la obligación y responsabilidad de pagar el servicio suministrado.
- El manejo técnico del SAPS incluye no sólo los aspectos ingenieriles, sino financieros que den sostenibilidad de los mismos.

III. El proceso político alrededor de la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento

El 5 de febrero de 2009, el senador Silvano Aureoles Conejo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República, la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento. Sin embargo, el pasado 14 de diciembre de 2010, el mismo senador solicitó a la Presidencia de la Mesa Directiva fuera retirada dicha iniciativa.¹⁶ Las razones no se especifican en el documento oficial, pero se concluye que el contenido y sentido de la propuesta original causa controversia en varios elementos que entran en conflicto a partir de varios marcos interpretativos, los cuales se abordan enseguida. Para completar el análisis se revisan los argumentos a favor y en contra manifestados por diversos actores involucrados.¹⁷

El diagnóstico de los principales promotores

La iniciativa fue diseñada por un grupo de especialistas y profesionales del sector de agua potable y saneamiento agrupados alrededor de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS).¹⁸ Su diagnóstico sobre el subsector, efectivamente se ha ido formando en el ejercicio cotidiano de la gestión misma de los SPAPS en todo el país y se ha manifestado en las reuniones anuales y en varias publicaciones en las que no sólo convergen funcionarios, sino especialistas técnicos y académicos. No quiere decirse con esto que su opinión sea la única calificada para ser tomada en cuenta en el proceso de reforma institucional, como la que sin duda requiere el subsector, pero sí se subraya el hecho de que estos actores agrupados (formal e

¹⁶ La información se refiere a la comunicación del mencionado legislador hacia el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República de la LXI Legislatura, Manlio Fabio Beltrones, para solicitarle que sea retirada dicha iniciativa. Como antecedente también se encontró la comunicación del 23 de febrero de 2010 en la que se había concedido una *exitativa*, promovida por el Senador Aureoles Conejo, hacia las Comisiones Unidas de Recursos Hidráulicos y Estudios Legislativos para que se apurara el análisis, debate y dictamen de dicha iniciativa. Estos datos son extraídos de la página web del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

¹⁷ Estos argumentos son recogidos en entrevistas a ciertos actores involucrados en el diseño de la iniciativa, así como en documentos publicados por la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS), principal promotor de la propuesta, y la Comisión Nacional del Agua, principal opositor a la misma.

¹⁸ En 1975, la todavía SRH, auspició la integración de la Asociación Nacional de Organismos Operadores de Agua Potable y Alcantarillado, antecedente de la ANEAS, en la que participaban no sólo los organismos operadores del país, sino el gobierno federal.

informalmente) en la ANEAS, logran comportarse como una 'comunidad epistémica' cohesionada y en cierta medida homogénea.¹⁹

Para recoger los puntos de vista en torno a la situación del subsector, no se trabaja únicamente con lo manifestado en la exposición de motivos que acompaña la iniciativa de ley, sino se recurre también a las entrevistas realizadas a algunos directivos y asesores directamente involucrados en el diseño de la misma.

El diagnóstico parte de reconocer que los gobiernos municipales en México, en su gran mayoría, no han logrado desarrollar la capacidad para desarrollar servicios de agua potable y saneamiento de manera "continua, eficiente y con calidad" (Exposición de motivos del proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 1). Se considera que la reforma al 115 constitucional, el cual otorga la responsabilidad de los gobiernos municipales sobre ciertos servicios básicos, entre ellos los SAPS, no ha respondido a las expectativas de la gente y a lo que se esperaba por parte de las autoridades en 1983, en torno a generar "un proceso de descentralización que mejorara eficiencias, ampliara coberturas, he hiciera fortalecer tanto al federalismo, como al municipalismo" (Asesor 2 ANEAS, 24 de junio de 2011). Uno de los funcionarios de la ANEAS dice, "no pasan de 15 los organismos operadores en ciudades importantes del país que más o menos logran el objetivo de prestar servicios con las características de calidad y eficiencia, todos los demás tienen una gran debilidad institucional que hacen insostenible la operación tal cual se está dando en estos momentos" (Directivo ANEAS, 20 de julio de 2011).

Se considera que el marco institucional actual del agua no es integral, dejando débil al subsector y generando una diversidad de criterios para le gestión de los SAPS, así como una variedad incontrolable de estándares de desempeño. El "oportunismo gubernamental", es decir, la situación que mantiene bajo el desempeño del servicio, es la principal causa de la actual situación de vulnerabilidad de los organismos operadores ante criterios eminentemente políticos en la toma de decisiones. Se trata de una situación donde "las autoridades gubernamentales que 'regulan' y operan el servicio no tienen incentivos para emprender ni las inversiones a largo plazo, ni el mantenimiento regular de la red de servicio, ni la cobranza efectiva de la prestación a niveles que permitan elevar la

¹⁹ Las comunidades epistémicas se definen como "redes de profesionales de reconocida experiencia y dominio de un determinado ámbito y una demanda de relevancia susceptible de ser políticamente conocida en dicho ámbito" (Hass 1992). En tal sentido, este grupo de actores al compartir cierto conjunto de ideas y valores sobre particulares asuntos públicos pueden en un momento dado lograr conducir, impulsar o frenar el proceso de cambio institucional alrededor de las políticas públicas diseñadas para atender los problemas asociados a dichos temas.

calidad del servicio” (Pineda 2008, 148), en tanto se prefieren decisiones con impacto político positivo de corto plazo para los personajes encargados de los SAPS en los gobiernos municipales, aunque esto vaya en detrimento de la calidad y sostenibilidad de la operación eficiente y efectiva de los mismos. Los tiempos políticos en torno a la duración de las gestiones municipales, que es sólo de tres años, abona a un escenario donde son muy probables los cambios de programas, criterios y mecanismos regulatorios, a los cuales se somete a los organismos operadores.²⁰

Al subsector también se le atribuye debilidad institucional básicamente en materia regulatoria. Se aduce que la Ley de Aguas Nacionales (LAN) es reglamentaria del artículo 27 constitucional y no del artículo 115. La CONAGUA, dentro del esquema del Gobierno Federal es la responsable de regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, y considera que en este periodo en lo que respecta a su atención al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento ha sido juez y parte, sin que formalmente sea un regulador de los organismos operadores municipales, pues la Constitución federal no le da esa función expresa.

“La [CONAGUA] como autoridad del agua surge como respuesta a una demanda, pero surge con una serie de contradicciones internas que marcan desde entonces su futuro y que se agudizan con la LAN, las cuales se manifiestan fundamentalmente en la centralización excesiva de todas las funciones de la gestión del agua en el sector gubernamental sin que exista un ente regulador. [...] Es tan amplio su ámbito que termina por no poder atenderlo [se refiere al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento], propiciando un marco de contradicciones y corrupción” (Rodríguez 2008, 39)

La CONAGUA, dice el directivo de la ANEAS entrevistado, ha llevado un “tibio proceso de descentralización” bajo el pretexto de que en los estados existe una completa dispersión en el manejo del agua y que los municipios no han logrado madurar institucionalmente en los casi 30 años, desde que les delegó esta responsabilidad. Hasta hoy se han estado promoviendo leyes estatales del agua que tampoco regulan los SAPS y ‘amarran’ a la autoridad centralizada de la dependencia federal, creando Comisiones Estatales de Agua muy limitadas, cuya única función es de coadyuvante en la

²⁰ El directivo de ANEAS entrevistado cita el caso de Irapuato, Guanajuato, donde la actual administración municipal ha decidido quitarle el carácter de ente administrativo descentralizado de la gestión municipal a su organismo operador para convertirlo en un apéndice centralizado de la administración pública (Directivo ANEAS, 20 de julio de 2011).

construcción de infraestructura hidráulica y promotora de los servicios ahí donde los municipios encuentran mayor debilidad (Directivo ANEAS, 20 de julio de 2011).

[...] “el marco institucional no ha permitido que se establezcan condiciones reales de autosuficiencia operativa y financiera en los organismos operadores, los cuales son sujetos a la continua intervención de las autoridades federal, estatal y municipal en la definición de criterios de diseño y construcción de los sistemas – principalmente debido a la instrumentación de mezclas de recursos–, en la estructuración de sus órganos de gobierno e incluso en sus decisiones de operación y comercialización. La falta de procesos claros, para la definición equilibrada de estructuras tarifarias congruentes con los resultados esperados por la sociedad y sus autoridades municipales, representa un factor crítico en la problemática del subsector”. (Exposición de motivos del proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 5)

Así se resume la situación de los organismos operadores en el país (Exposición de motivos, proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 6):

- a) Insuficiencia presupuestal;
- b) Subsidios tarifarios cruzados injustificados;
- c) Ausencia de tarifas reales;
- d) Falta de planeación a largo plazo;
- e) Fijación de tarifas influidas por factores políticos;
- f) Carencia de modelos organizacionales y administrativos orientados hacia el servicio al cliente;
- g) Falta de profesionalización de los funcionarios y empleados por los cambios de administración en los ayuntamientos; y,
- h) Asimetrías en los criterios de operación, organización y desempeño de organismos operadores de un mismo Estado.

El actual entramado institucional genera una regulación ‘dispersa’, menciona uno de los asesores de la ANEAS entrevistado.²¹ La regulación relativa al manejo mismo del

²¹ Por regulación, se sugiere en la exposición de motivos se debe entender “la instauración de un conjunto de mecanismos reglamentarios, de inducción y de coordinación que por una parte establecen las características de los ámbitos institucionales que participan en la provisión de agua potable y servicio de saneamiento y, por otra, definen los mecanismos y procedimientos para verificar el cumplimiento de criterios de desempeño por parte de los organismos operadores, sin invadir su independencia operativa y administrativa” (Exposición de motivos del proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 3-4). Esta es una definición consecuente con la sugerida por la ANEAS para quien la regulación es “la intervención del Estado para regular las relaciones entre los diferentes actores de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, como una actividad naturalmente monopólica; para lograr el equilibrio entre los diferentes participantes, y garantizar la eficiencia y calidad de los servicios a toda la población asentada en el territorio de su competencia” extraída a partir de los planteado por la Asociación de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento de las Américas (ADERASA)(Olivares 2010, 15).

recurso al agua en su totalidad le corresponde a la CONAGUA, el impacto medioambiental (lo que incluye el manejo de biosólidos) a partir de sus usos, es una responsabilidad compartida entre la SEMARNAT, la PROFEPA y la CONAGUA; lo relativo al desempeño de los sistemas, como lo es el análisis y autorización de los planes de inversión anuales, le corresponde al Ayuntamiento junto con las Comisiones Estatales y la CONAGUA, cuando se trata de recursos concurrentes; los incentivos presupuestales ligados al desempeño están concentrados en las Comisiones Estales y la CONAGUA, con esfuerzos incipientes en lo correspondiente a la comparación de indicadores (*benchmarking*) con apoyo de la ANEAS; una ‘inadecuada’ regulación económica realizada en unos casos por los Ayuntamientos y otras por los Congresos de los Estados; en materia de salubridad se atiende la emisión de normas de la Secretaría de Salud (federal), la SEMARNAT y la propia CONAGUA, con apoyo en la vigilancia de los gobiernos estatales; y lo relativo a proyectos y construcción de obras hidráulicas a la CONAGUA (en el caso de obras que se refieran a cauces y zonas federales o con simple participación financiera del gobierno federal) y los gobiernos de los estados en el caso de obras donde está involucrado su presupuesto (asesor ANEAS 1, 28 de junio de 2011).

Figura 2. Contexto institucional actual de la regulación del agua en México



Fuente: Sandoval-Minero (2009, 11)

La regulación económica es la que más preocupa, pues como se mencionó arriba, los SAPS se han convertido en insostenibles en su gestión dado los criterios políticos con los que se autorizan las tarifas, las cuales no alcanzan a cubrir la operación de los sistemas. Se considera que hoy no hay nadie quien asegure realmente la calidad del servicio, “con la asequibilidad, equidad y proporcionalidad” (Exposición de motivos del

proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 3). El 'cortoplacismo' de los políticos que pretende réditos electorales en la próxima contienda, se convierte en tarifas bajas y mala cobranza del servicio, lo cual deriva en mala calidad, ineficacia operativa y hasta corrupción (Asesor 2 ANEAS, 24 de junio de 20).

Hay otro tipo de regulación que se ha ensayado en aquellos lugares donde existe concesión (total) de los servicios de agua potable y alcantarillado, como es el caso de los municipios de Aguascalientes y Cancún. En estos municipios se han generado 'organismos supervisores' del servicio, con funciones relativas de regulación en varios aspectos del servicio que presentan las empresas privadas. Sin embargo, se considera que estos entes supervisores no logran satisfacer una regulación integral, principalmente porque no generan autonomía con respecto a las administraciones municipales, quienes igualmente actúan bajo criterios políticos, sus procesos de vigilancia son poco transparentes para los usuarios y no han desarrollado en sus estructuras y personal, las capacidades institucionales suficientes para realizar un trabajo efectivo.²²

"Toda esta vulnerabilidad que presentan los organismos operadores necesitan de un marco regulatorio claro, con miras a fortalecerlos. Se ha pretendido buscar la participación de la iniciativa privada como un remedio, pero a veces, ha resultado peor el remedio que la enfermedad, porque si bien el esquema administrativo puede remediarse, el esquema de costos, de responsabilidades y esquema de calidad del servicio no se implementa en automático, requiere buena regulación". (Directivo ANEAS, 20 de julio de 2011)

Aunque en ocasiones se manifiesta está visión crítica a la participación de la iniciativa privada en el subsector, se considera que el marco regulatorio actual es el que no ha permitido que se haya desarrollado más ampliamente en el país. La inestabilidad económica de mediados de la década de los noventa y la situación política en todos los órdenes, ha sido el escenario y principal factor que alimenta la oposición a una mayor participación por parte de empresas privadas en la prestación integral de los SAPS. Se considera que si bien no son la panacea, a partir de las pocas experiencias que existen en México desde hace casi veinte años, se ha demostrado que el desempeño de estos modelos está por encima de la mayoría de los sistemas públicos del país (se aclara que no por arriba de León, Tijuana o Monterrey).²³

²² Para el caso de Aguascalientes véase Caldera (2003 y 2009).

²³ Para una ampliación de estos argumentos véase Contreras (2008).

Se dice que la falta de claridad en el marco regulatorio también inhibe la inversión de la iniciativa privada y la generación de esquemas financieros innovadores en la prestación de los servicios, ya sea donde participe el gobierno, el capital privado e incluso el social (Proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 7).

La cobertura alcanzada hasta ahora es de reconocerse, dice uno de los asesores de la ANEAS entrevistado, pero hay que aceptar también que la mayoría de los organismos operadores, urbanos y rurales, continúan enfrentando problemas serios en calidad y eficiencia, y los gobiernos de todos los órdenes siguen subsidiando la operación en niveles insostenibles para el futuro. El “equilibrio de bajo nivel” que presentan los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el país se produce porque hasta el momento ha resultado más provechoso sacarle la vuelta a reformas institucionales de fondo para contar con organismos operadores que logren cubrir los costos de producción y distribución, lo mismo que a realizar inversiones que generalmente ‘no se ven’ porque quedan bajo la tierra (como la reparación o sustitución de tuberías y drenajes, limpieza de tanques, o instalación de colectores, etcétera), ni tampoco se enfrentan al reto de una cobranza efectiva que recupere costos y alcance autosuficiencias (Pineda 2008, 127). En términos políticos, se prefiere invertir en obras donde se luzca el funcionario y mantener clientelas electorales a través de descuentos, exenciones y tarifas bajas, mientras que muchos usuarios se conforman con servicios de baja calidad, pero donde las exenciones y los subsidios les siguen favoreciendo en términos personales, o incluso beneficiando a los que más tienen (Asesor 2 ANEAS, 24 de junio de 2011).²⁴

Contenido de la iniciativa

El objetivo de la ley, según integrantes de la ANEAS, es doble: por un lado crear un marco regulatorio integral en el orden nacional, hoy inexistente, que incluya una visión a largo plazo para generar en el subsector de los SAPS un balance entre calidad y precio, y por otro, contar con un marco regulatorio que distribuya de mejor manera las responsabilidades, así como los “procesos para determinar tanto las metas que deben cumplir los sistemas como los recursos que se pondrán a su disposición para lograrlo”

²⁴ Nicolás Pineda-Pablos dice que al oportunismo gubernamental le corresponde generalmente un nivel bajo de ciudadanía, donde los usuarios se comparten de manera clientelar consiguiendo servicios personales, como descuentos personales o a través de la obtención de servicios privilegiados (Pineda-Pablos 2008, 126).

(Exposición de motivos del proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009, 3). Pero además se enlista otro conjunto de objetivos que ayudarían a conseguir lo central (Sandoval-Minero 2009, y Olivares 2009):

- Establecer las bases de una política nacional de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- Establecer los criterios para la valoración económica, social y ambiental de los servicios;
- Promover la participación de los organismos operadores en la gestión integral del agua dentro del ámbito de su competencia;
- Evitar la vulnerabilidad actual de los entes u organismos prestadores de los servicios de agua potable;
- Favorecer la sana participación de los sectores social y privado, en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Expresamente, se busca permitir la competencia regulada dentro de un subsector que naturalmente se define como un ‘monopolio natural’, donde existan mecanismos que le aseguren a los usuarios recibir servicios públicos que satisfagan sus expectativas y necesidades, a partir de “la definición de criterios y políticas que sean la base para la elevación de la calidad en la prestación de los servicios” (Asesor 2 ANEAS, 24 de junio de 20). Lo mismo se quiere “establecer mecanismos de regulación que permitan la consolidación de un sistema de inversiones, para una distribución equitativa de los recursos que favorezcan el fortalecimiento de los propios organismos operadores [y...] promover y facilitar la sana inversión del sector privado en la prestación de los servicios” (Olivares 2009). Sin pretender ser exhaustivo, enseguida se describen los principales instrumentos propuestos por el proyecto, los cuales ayudan a entender el alcance de la propuesta, sus implicaciones más generales y los asuntos que más se han prestado a una discusión intensa en términos de controversia con otros actores involucrados:

a. La definición de los sujetos obligados

La ley dice en su artículo 1 tener por objeto establecer la base de una política nacional en materia de los SAPS y otorgar los instrumentos para un desarrollo sostenible de los mismos bajo criterios de eficiencia, continuidad, suficiencia y calidad. El proyecto de ley, en su artículo 2 manifiesta obligar a “el Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento [el cual se crea en este mismo instrumento legal], los Órganos Reguladores

Estatales, las instituciones, organismos operadores, dependencias, direcciones, juntas municipales, o similares, relacionados con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en cualquiera de sus formas” (Artículos 1 y 2, proyecto de ley, 5 de febrero de 2009).

b. El ente regulador nacional

Se crea un ente regulador en el orden nacional llamado Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento (INAPyS), al cual se le otorga la función, junto a los organismos reguladores estatales (que sean creados en entidad federativa por las respectivas legislaturas estatales, también por mandato de este instrumento), de “permitir que se mantenga un ordenamiento y control de los servicios que prestan los organismos operadores, eliminando en lo posible las asimetrías generadas para evitar cualquier fenómeno de concentración que contraría al interés público de los servicios de agua potable y saneamiento” (artículo 3, *Ibíd.*). Al INAPyS se le adscribe a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica propia como ente técnico-normativo en materia de prestación de los SAPS (artículo 20, *Ibíd.*).

c. Derecho humano al agua

El proyecto de ley, reconoce que el acceso al agua es:

[...] “un derecho de carácter fundamental, inalienable, imprescriptible, humanitario, social, económico y ambiental, que todo ser humano, por el solo hecho de residir temporal o permanentemente dentro del territorio de la República, debe tener en determinada cantidad, calidad, disponibilidad y condiciones para la sobrevivencia en circunstancias sanitarias aceptables, sin importar su edad, sexo, raza, credo, ideología, nacionalidad o cualesquiera otra circunstancia particular”. (Artículo 7, *Ibíd.*)

Al mismo tiempo, establece la obligación de los usuarios de “cubrir el pago oportuno y suficiente de la contraprestación, de conformidad con los volúmenes que se usen o se aprovechen, de agua potable y sus servicios inherentes como el saneamiento” (Artículo 9, *Ibíd.*).

Están incluidos un conjunto de principios que deberán procurar los organismos operadores en la prestación del servicio como los de “continuidad, regularidad, calidad,

cobertura, eficiencia, equidad, solidaridad, subsidiaridad, conciencia ambiental y participación social” (Artículo 10, *Ibíd.*).

d. Concentración de la autoridad reguladora para el diseño de criterios de gestión

Resalta la estructuración de un Sistema Nacional Financiero de Agua Potable y Saneamiento, así como un Sistema Nacional de Información de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, los cuales estarán normados y manejados por el INAPyS y serán partícipes concurrentes para cumplir los criterios de gestión diseñados por el propio Instituto los organismos operadores estatales y municipales del país (véase artículos 11 al 14, *Ibíd.*).

Todo el título segundo del proyecto de ley, en particular el capítulo 1, se refiere al marco regulador, en éste se definen varios aspectos rectores a los cuales estados, Distrito Federal y municipios deberían ceñirse y restringirse en el diseño institucional de sus propios sistemas de SAPS, así como los criterios mínimos para estructurar sus procesos de regulación estatal. En este mismo sentido, el capítulo 2 otorga al Gobierno Federal, a través del INAPyS, la autoridad competente para aprobar todo el conjunto de políticas públicas, estrategias, programas y proyectos relativos a “la conservación de los recursos hídricos, que garanticen su disponibilidad para los servicios de agua potable, su abasto a la población y la continuidad del servicio; [...] así como para garantizar el saneamiento de las aguas residuales de las poblaciones que aseguren la sustentabilidad del medio ambiente” (Artículo 18, *Ibíd.*).

Todo el capítulo 3 del título segundo otorga al Distrito Federal y los estados de la República la facultad de manejar la política de servicios de agua potable y saneamiento en sus respectivos territorios (Artículos 26 al 30, *Ibíd.*). Como ya se mencionaba arriba, obliga a las entidades federativas a constituir organismos reguladores estatales, que aunque entes descentralizados de las administraciones públicas estatales, deberán ser coadyuvantes de la autoridad federal en su función reguladora (véase sección tercera del capítulo 3 del título segundo, *Ibíd.*).

e. Esquema para la planeación del servicio

Se define a la planeación de los SAPS como un proceso de largo plazo, y le otorga a las entidades federativas la facultad de ser el responsable de dirigirlo en sus respectivas jurisdicciones, incluso de “generar, apoyar, fomentar y supervisar el

desarrollo de planes municipales y locales de mediano y largo plazo, así como su seguimiento y actualización a través de los cambios administrativos de los gobiernos locales” (Artículo 35, *Ibíd.*). La regulación ejercida desde los organismos estatales deberá definir los criterios y normas mínimos que los operadores municipales, públicos o privados, tendrán que seguir en su gestión (Artículo 36, *Ibíd.*).

f. Orden municipal como ejecutante de los servicios

El proyecto de ley ratifica la responsabilidad de los municipios y del Distrito Federal de prestación de los SAPS. Pero la propia ley faculta a los gobiernos de los estados y el propio Distrito Federal, a través de sus organismos reguladores, a coordinar lo que llama “Sistemas Estatales de Servicios de Agua Potable y Saneamiento” (véase todo el capítulo 1, título tercero, *Ibíd.*). A los municipios y delegaciones del Distrito Federal igualmente les define la obligatoriedad de brindar a todos los habitantes “en forma permanente, regular, continúa y uniforme, el acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades vitales y sanitarias” (Artículo 41, *Ibíd.*). Asimismo les otorga la función de operar, construir y financiar la infraestructura hidráulica necesaria para prestar los servicios (Artículo 50, *Ibíd.*).

g. Mecanismos que aseguren niveles de desempeño financiero sostenibles

Además de la obligación por parte de los usuarios de pagar por el servicio (Artículo 42, *Ibíd.*), establece que la provisión de los SAPS deberá procurar la medición de consumos con instrumentos que estén acorde a las normas diseñadas para ello por la autoridad competente (es decir, el INAPyS y los organismos reguladores estatales). Deja a los municipios o delegaciones del Distrito Federal la libertad de establecer la periodicidad con la que se cobrarán los servicios (Artículo 43, *Ibíd.*); Obliga a los usuarios a firmar un contrato de adhesión con los organismos operadores respectivos, tratando de otorgar certeza jurídica de la relación entre ambos (Artículo 45, *Ibíd.*). Establece la posibilidad de corte del servicio o simplemente restringe en caso de no pago del mismo por parte del usuario, por causas de fuerza mayor o a solicitud del propio usuario (véase Artículos 49 y 88, *Ibíd.*).

h. Mecanismos que procuran procesos de gestión de mejora continua y que incentiven la participación de la iniciativa privada en el subsector

A las autoridades municipales y estatales competentes para crear los organismos operadores, u otorgar concesiones para que empresas privadas se hagan cargo del servicio, se les obliga para que en los decretos de creación de los organismos públicos o títulos de concesión se establezcan instrumentos que aseguren certeza jurídica y mecanismos que procuren el buen desempeño. Por ejemplo, en estos instrumentos jurídicos se deberá establecer el periodo de vigencia (no sólo para las concesiones a la iniciativa privada, sino el establecimiento de un periodo de vida de los mismos organismos públicos) suficiente para la recuperación de inversiones y sostenibilidad económica; las condiciones de la operación, causas para la revocación o disolución; causas de reivindicación de la infraestructura para la prestación de los servicios; obligaciones; garantía de la responsabilidad patrimonial, civil, laboral, penal, por medio de mecanismos que para tal efecto se aprueben, entre otras (Artículo 52, *Ibíd.*). De igual manera se especifican los contenidos mínimos de los títulos de concesión, los cuales deben estar acorde con la normatividad aplicable en cada entidad federativa y municipios (Artículos 54 y 55, *Ibíd.*). Lo mismo se asegura que no exista trato preferencial por parte de los organismos reguladores estatales hacia los organismos operadores, a partir de su naturaleza jurídica ya sean públicos, privados, mixtos o regionales (Artículo 53, *Ibíd.*).

La ley también trata de dar certeza jurídica al tipo de concesiones que se otorguen a particulares como los desarrolladores urbanos, los comités u organizaciones de colonos, los comités rurales de agua potable, desarrollos industriales, turísticos y campestres, entre otros sujetos inherentes, quienes se hacen cargo del servicio sólo en el ámbito de su interés y que está dentro de la jurisdicción mayor del organismo operador que se hace cargo del servicio en términos municipales o regionales (Artículos 68 y 69, *Ibíd.*).

i. Contabilidad regulatoria

El papel central del INAPyS se fortalece con la capacidad de crear un sistema de indicadores de gestión contable que los organismos operadores, los organismos reguladores estatales o cualquier autoridad fiscal competente deberán seguir. El sistema incluye los criterios mínimos indispensables requeridos en los catálogos de cuentas, la

forma de presentación y elaboración, así como la periodicidad (véase capítulo IV, título tercero, *Ibíd.*).

j. Sistemas tarifarios

Las tarifas, las cuales se definen como las cuotas exigidas a los usuarios por su incorporación a los SAPS, deberán reflejar el costo real de la provisión de los mismos, además de permitir contar con un margen de sostenibilidad de los organismos operadores (Artículo 81, *Ibíd.*). Se deja a los municipios y el Distrito Federal la facultad de determinar las cuotas, a partir de la información provista por el INAPyS y tomando los criterios que establece la propia ley. La metodología y fórmulas para el cálculo de las cuotas se las reserva el Instituto, junto con los organismos reguladores estatales (Artículo 83, *Ibíd.*).

k. Profesionalización e investigación

Al INAPyS se le otorgan facultades para proveer la capacitación del personal de los organismos operadores del país, así como generar investigación aplicada en la materia en colaboración con el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua (Título quinto, *Ibíd.*).

l. La evaluación de la gestión y las sanciones

La evaluación de los organismos operadores se determina como una tarea a cargo del INAPyS y de los organismos reguladores estatales, con el apoyo de instituciones públicas y privadas especializadas del subsector de agua potable y saneamiento. La evaluación se realizará en las dimensiones de eficiencia física y comercial, así como en términos de infraestructura y equipamiento (Artículos 99 y 100, *Ibíd.*). Por su parte a los organismos operadores se les otorga la responsabilidad de entregar la información necesaria y documentación derivada de los indicadores de gestión que determinen los organismos reguladores estatales (Artículo 101, *Ibíd.*). A su vez, al INAPyS se le confiere la capacidad para emitir las reglas de operación de incentivos, estímulos y apoyos en programas de desarrollo de infraestructura de los SAPS, estableciendo los mecanismos regulatorios de acceso, evaluación y rendición de cuentas de cada programa (Artículo 103, *Ibíd.*). Al mismo INAPyS se le otorga la facultad de sancionar las infracciones a la ley y a su reglamento y sujeto al procedimiento

contencioso administrativo federal. Las sanciones que podrán consistir en la eliminación de la calificación necesaria para obtener los apoyos, estímulos e incentivos derivados de programas federales (capítulo 3, título quinto, *Ibíd.*).

Recuadro 4

Marco interpretativo reflejado en el proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento presentada el 5 de febrero de 2009 ante el Senado de la República

- Hay un apego total al modelo interpretativo neoliberal de la última etapa del subsector en México: prevalecen los criterios de eficiencia en el servicio sobre otros.
- Desde la reforma al 115 constitucional en 1982, los municipios en México no han podido fortalecer sus capacidades institucionales para prestar un servicio con calidad y eficiencia.
- La actual situación ‘crítica’ del subsector se debe a una regulación dispersa y poco clara ejercida desde la CONAGUA, así como los criterios políticos que prevalecen en el proceso de toma de decisiones en el subsector que se generan desde los municipios.
- El Gobierno Federal, pero no a través de la CONAGUA, debe seguir siendo el principal actor en materia de regulación del subsector, apoyado por las entidades federativas.
- Los principales asuntos a atender en el subsector son meramente técnicos, por lo que las decisiones deben estar alejadas de toda intervención política.
- El tipo de regulación que se fortalece preferentemente es la económica.
- La regulación tiene como principal objetivo buscar la autosuficiencia en el subsector.
- Los organismos operadores efectivamente autónomos de la administración municipal y la iniciativa privada, que operen bajo criterios de mercado, son la opción más eficiente para la gestión de los SAPS.
- Los principales asuntos a atender en el subsector son meramente técnicos, por lo que las decisiones deben estar alejadas de toda intervención política.

Las reacciones de la CONAGUA

El 9 de junio de 2009 se realizó un foro de consulta en torno a la iniciativa en las instalaciones de Xicotécatl del Senado de la República. Después de escuchar varios de los argumentos a favor y en contra de una legislación de esta naturaleza, el evento se cerró con varias preocupaciones hechas manifiestas: la posible inconstitucionalidad de muchos de los preceptos, la propuesta centralizadora de la función reguladora que

podiera ir en contra del fortalecimiento municipal o violatoria de su propia autonomía, y por último, su carácter eminentemente 'eficientista' del subsector (Asesor 1 de CONAGUA, 25 de julio de 2011).

La CONAGUA desde que se presentó la iniciativa, y los meses posteriores dejó claro que estaba de acuerdo con la necesidad de seguir avanzando en la modernización de los SAPS, pero en lo que respecta a la iniciativa de ley presentada por el senador Silvano Aureoles Conejo y promovida por la ANEAS, en general la rechazaba por considerar que “complicaría el manejo del agua en diferentes zonas del territorio nacional, además de que daría origen a gastos adicionales innecesarios para nuestro país” (Asesor 2 de CONAGUA, 30 de julio de 2011). Las observaciones hechas por la CONAGUA a la iniciativa de ley se resumen enseguida:²⁵

Problemas de inconstitucionalidad. La Constitución establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar “sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”; no obstante, el ordenamiento planteado no le otorga facultades para legislar en materia de prestación del servicio público de agua potable y saneamiento. Los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los reglamentos y las disposiciones administrativas que organicen su administración pública y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia (entre ellos los servicios de agua potable y saneamiento) a partir de las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas estatales.

Afectación a la autonomía de los municipios. El hecho que el INAPyS tenga funciones de normar criterios, procedimientos y procesos de los SAPS vulnera la autonomía municipal establecida en el 115 constitucional. Se establece la creación de 32 entes reguladores estatales con la facultad de “Formular y aprobar las políticas y planes estatales en materia de agua potable y saneamiento” (Artículo 27, *Ibíd.*) con lo que también se trastoca el espíritu y lo claramente establecido en la Constitución en términos de que la intervención del gobierno estatal sólo se dará en caso de petición del ayuntamiento y previa firma de convenio entre las partes.

Invasión de la autonomía financiera. Los municipios tienen la facultad de administrar libremente su hacienda, por lo que al pretender regular el destino de los

²⁵ Los siguientes argumentos se reconstruyen a partir de las entrevistas que realicé a dos asesores de la CONAGUA el 25 y 30 de julio de 2011, respectivamente, además apoyado en algunas notas informativas facilitadas por ellos.

ingresos derivados de la prestación del servicio público de agua potable, se invadiría su autonomía financiera. Se reconoce que es recomendable que los recursos provenientes de los SAPS sean destinados exclusivamente al propio subsector, pero esto es una decisión que los ayuntamientos, en el marco de las normas que las legislaturas locales dispongan, deberán tomar en el ejercicio pleno de sus facultades.

Centralización de funciones. La iniciativa de ley va en un sentido opuesto a la tendencia nacional en materia de descentralización de los servicios de agua potable y saneamiento, ya que vulnera la autonomía de los municipios al retomar diversas responsabilidades que están reservadas a ellos.

Duplicidad de funciones. Se pretende crear un Instituto (el INAPyS) con atribuciones de ente técnico-normativo, el cual duplicaría las funciones que realiza actualmente la CONAGUA, creando así gastos innecesarios, redundancia de funciones y actividades, y un entorpecimiento del desempeño del Gobierno Federal. La invasión de funciones con respecto a la CONAGUA queda claro en competencias otorgadas al INAPyS como la de “Aprobar políticas públicas, estrategias, programas y proyectos para la conservación de los recursos hídricos, que garanticen su disponibilidad para los servicios de agua potable, su abasto a la población y la continuidad del servicio” (Artículo 18, proyecto de Ley, 5 de febrero de 2009). Esta facultad está conferida a la CONAGUA en su conjunto, y no de la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDS), por lo que en caso de pasar las facultades íntegras de esta entidad al INAPyS, la otra función más general se quedaría en la CONAGUA y en este caso habría concurrencia de funciones generando más complicaciones.

Gestión fragmentada de los recursos hídricos. La propuesta haría que los servicios de agua potable y saneamiento se manejen en forma aislada en las diferentes cuencas del país, sin considerar su inter-relación con los demás usos, lo que es contrario a la tendencia mundial de manejar el agua en forma integral (es decir, la llamada Gestión Integrada de Recursos Hídricos), considerando los requerimientos de los diferentes usuarios y del medio natural, y en un contexto más amplio, de la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, en materia de saneamiento, se estarían separando las decisiones en torno a la definición de normas relativas a los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales por un lado, las descargas en los sistemas de alcantarillado urbano o municipal. Esto no toma en cuenta que el agua de las descargas de los sistemas público-urbanos o el agua residual de este

uso pueda ser puesta de nuevo en un afluente, lo que constituye sólo una parte de un ciclo hidrológico mayor.

Manejo concentrado y discrecional de los recursos. Con la propuesta se pretende concentrar los recursos públicos federales destinados al apoyo subsidiario de los municipios, para ser distribuidos en una nueva institución (el INAPyS), lo cual puede originar una aplicación discrecional de los mismos. Ejemplo de ello es lo que el proyecto de ley dice: “Las normas del Sistema Nacional Financiero las propondrá el Instituto con la concurrencia del Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, en coordinación con las dependencias competentes en materia fiscal y hacendaría, de planeación y de desarrollo económico y social del gobierno federal” (Inciso I del Artículo 13, *Ibíd.*), por lo que se estaría sujetando a una decisión del Gobierno Federal a estados y municipios. En contra parte hoy por ejemplo, los recursos del PRODDER, es decir, los recursos provenientes de las asignaciones a los organismos operadores, que cobra la CONAGUA, se les regresa íntegros a los propios SAPS para infraestructura. “El planteamiento propuesto nuevamente sujeta a la Federación (a través del INAPyS) a estados y municipios” (Asesor 1 CONAGUA, 15 de julio de 2011).

Establecimiento de tarifas. La propuesta va contra la facultad de las legislaturas locales de aprobar el manejo hacendario de los municipios (probación de ley de ingresos), que incluye la posibilidad de establecer las tarifas de agua potable, otorgándole esta facultad a los órganos reguladores estatales que se proponen. Efectivamente se sugiere que las legislaturas puedan conferirle ese derecho a los ayuntamientos o a los propios organismos operadores, pero en todo caso esa sería una decisión del legislativo estatal.

En perspectiva de los asesores de la CONAGUA, a ésta se le quiere quitar la posibilidad de intervención en un tema que en el muy corto plazo entrará en fuerte conflicto en torno a la disponibilidad del agua. Dice uno de ellos:

“Es más fácil conciliar intereses si están en una sola institución. La práctica nos pone en evidencia la dificultad e imposibilidad de articular políticas de dos o más instituciones que tienen autoridad sobre un mismo tema como el agua, así como sucedía antes de 1989 [año de la creación de la CONAGUA] cuando la gestión del agua estaba una parte en la SARH y otra en la SAHOP que posteriormente pasaron a la SEDUE. Si esto no se maneja desde una misma institución frente a los involucrados de todos los usos, no podrán conseguirse salidas negociadas de manera efectiva. Una autoridad débil y fragmentada sólo agravarían los conflictos por el agua”. (Asesor 2 CONAGUA, 30 de julio de 2011)

El primer asesor de la CONAGUA entrevistado reconoce que aunque los promotores de la ley dicen que no se necesitarían cambios legislativos mayores, el marco de referencia que trae detrás el proyecto requiere de un cambio profundo de varios preceptos constitucionales conseguidos en el país desde hace tiempo, como el federalismo, el municipalismo y la gestión integrada del agua (Asesor 1 CONAGUA, 25 de julio de 2011)

IV. A manera de conclusión: Más allá de la eficiencia y la calidad en los SAPS

El diagnóstico del subsector que da origen al proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento presentado ante el Senado de la República en febrero de 2009, no deja lugar a dudas que se requiere un nuevo arreglo institucional que lo modernice para presentar mayores niveles de eficiencia y de calidad en el servicio. Sin embargo, el marco interpretativo en el que está basado —y en esto hay que decir no muy diferente a la propuesta de la ANEAS con respecto a las opiniones de la CONAGUA y a la política nacional instaurada en el subsector en el país desde mediados de los ochenta—, no toma en cuenta los retos que el país aún enfrenta para un acceso efectivamente universal, equitativo y justo entre todos los mexicanos. Con datos de 2009 se puede decir que en México todavía el 9.3% y el 13.2% de la población no cuenta con servicios de agua potable y alcantarillado, respectivamente (CONAGUA 2010, 17).

México ha cumplido bien con las metas de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas del 2000, las cuales han propuesto reducir para el año 2015 a la mitad las personas que en ese momento no tenían acceso sostenible al agua ni al saneamiento (UNESCO 2008). Sin embargo, como es bien sabido, el país atraviesa por una fuerte crisis del agua en varias regiones derivada de la escasez y la fuerte contaminación de los cuerpos acuíferos, donde los conflictos tenderán a acrecentarse. En este sentido el aseguramiento a un acceso al agua limpia y segura no es una cuestión sólo de eficiencia y calidad en el servicio, sino de seguridad nacional. Un desarrollo sostenible requiere que a la población, a través de las propias instituciones del Estado, se le aseguren su derecho humano al agua.

No se trata que sólo enunciativamente se contenga en los ordenamientos legales dicho derecho.²⁶ Sino que es necesario establecer mecanismos que aseguren que nadie incremente su situación de pobreza e inequidad por la negativa de proveerle un servicio básico para el desarrollo humano. El Estado en este sentido deberá seguir jugando un rol central para garantizar el acceso. La simple corporatización o privatización del subsector es una salida muy limitada para hacer frente a los retos de la crisis del agua y al acceso limitado de miles de mexicanos.

La legislación y las políticas públicas requeridas en el subsector de agua potable y saneamiento, quizá deberán acercarse a un modelo interpretativo alternativo que asegure no sólo eficiencia y calidad, sino oportunidad para acceder al recurso hídrico de forma justa en términos sociales. Las características y bases de dicho marco interpretativo se presentan en el Recuadro 5.

La iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento pone en la mesa de discusión nacional la inminente necesidad de trabajar por mejorar el entramado institucional de los SAPS en el país. El contenido expresado en el proyecto tiene una gran cantidad de principios y elementos técnicos rescatables para mejorar la regulación encaminada a procurar organismos operadores, públicos y privados, eficientes y eficaces en su labor.

Efectivamente el tema de regulación en materia de los SAPS es un tema soslayado hasta el momento en México. La autonomía pretendida para los organismos operadores, ya sean públicos o privados, para que el ‘oportunismo gubernamental’ no siga reproduciendo el equilibrio de bajo nivel en el desempeño de los servicios, obliga al Estado a asumir un rol democrático y apegado a derecho que asegure una producción y distribución de estos bienes públicos de “forma oportuna, no discriminatoria, con la calidad adecuada y a costo razonable” (Oszlak 2004, 139).

Quizá, la mejor estrategia a seguir es dejar y promover que el proceso político de discusión, debate, negociación y reforma se dé de forma democrática entre los actores que el marco constitucional actual prevé. Incluso, el orden de interacción política más adecuado es precisamente el de las entidades federativas que, junto a sus autoridades

²⁶ La representación mexicana en los distintos foros mundiales del agua incluso es de los países latinoamericanos que se ha reusado a firmar los compromisos para ello. En el V Foro Mundial del Agua celebrado en marzo de 2009 los países que sí firmaron este compromiso fueron: Bolivia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, Suiza, Benin, Camerún, Chad, Etiopía, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal y Sudáfrica, así como Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos y Sri Lanka (Véase Reflejo Social 2009 y Caldera 2009).

municipales (como principales responsables de los SAPS) y ciudadanos, deberán encontrar el diseño jurídico y de organización de gestión más adecuado a su realidad particular.

Recuadro 5

Marco interpretativo alternativo para un marco institucional de los SAPS en México

- Ni la eficiencia, ni la calidad en el servicio, incluso el acceso más justo al agua se logran por decreto. Se requiere tiempo y una consolidación institucional que no logrará permear en una lógica que parta de “arriba a abajo” en su implementación. El camino del fortalecimiento municipal parece ser el más adecuado, apoyado en una consolidación federalista que haga que los estados y el Distrito Federal sean la instancia de apoyo, e incluso de regulación más adecuado, sin vulnerar la autonomía municipal.
- El municipio es el orden de gobierno más adecuado para prestar los servicios públicos básicos. El esquema de potestad y responsabilidad que otorga a los gobiernos locales el artículo 115 constitucional, sobre todo a partir de la reforma en 1999, es adecuado para que el propio municipio genere los incentivos institucionales de una buena gestión sobre los SAPS. Lo que se requiere son aprendizajes propios y recoger las experiencias exitosas de otros, que incluso ya se dan en el país, para mejorar la arquitectura institucional de los SAPS y las prácticas de gestión más efectivas.
- En términos de mecanismos para asegurar el acceso universal a los SAPS, o por lo menos que permitan introducir criterios que para que la acción pública procure mayor equidad, el gobierno deberá seguir manejando la política básicamente desde un punto de vista redistributivo. Es el caso del manejo de los subsidios cruzados, garantizar cuantitativamente una cantidad mínima de acceso a través de las redes e infraestructura municipal o establecer esquemas de transferencia de apoyos a quienes más lo necesitan. Lo anterior es independiente de un modelo de organización pública o privada que asuman los SAPS en su administración. Efectivamente se requieren inversiones provenientes del sector privado, a las cuales también hay que asegurarse los retornos justos, pero no es posible pretender que de forma homogénea el subsector utilice criterios de mercado para la distribución y la prestación de los servicios.
- La regulación es necesaria no sólo para procurar la eficiencia de la gestión y la calidad del producto de los servicios, sino para asegurar un acceso a la información en torno al manejo a un recurso estratégico para la sociedad en su conjunto. En este sentido, dicha información debe ser el principal insumo para alimentar la acción en tono a formas de participación ciudadana con suficiente capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones y echar andar mecanismos de rendición de cuentas que frenen las acciones oportunistas de los funcionarios de los organismos operadores, públicos o privados.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, Luis. 2009. *La decadencia de agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*, Distrito Federal: El Colegio de México.
- Balcázar, Cecilia, Andrei Jouravlev y Patricio Rozas. 2010. *Memorias del Seminario internacional "Rol del regulador de agua potable y saneamiento en el siglo XXI: retos y oportunidades"*, Santiago: CEPAL, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ y la Cooperación Técnica Alemana [GTZ]).
- Banco Mundial. 1998. *Chilean experience*, Working Paper 62, Washington, DC: World Bank Environment Department.
- Briscoe, John, Pablo Anguita Salas y Humberto Pefia. 1998. *Managing water as an economic resource: reflections on the Chilean experience*, Working Paper 62, Washington, DC: World Bank Environment Department.
- Caldera, Alex R. 2009. *Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes*, Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México.
- _____. 2003. *Agua, participación privada y gobernabilidad: cambio institucional en el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Aguascalientes. 1989-2001*, Tesis para obtener la Maestría en Administración y Políticas Públicas, San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, A.C.
- Cantú, Mario A. y Héctor Garduño. 2005. "Administración de derechos de agua de regularización a eje de la gestión de los recursos hídricos" en Blanca Jiménez y Luis Marín (Eds.), *El agua en México vista desde la academia*, [Dante Moran, Oscar Escolero Javier Alcocer (coords.)] Academia Mexicana de Ciencias.
- CONAGUA [Comisión Nacional del Agua]. 2010. *Estadísticas del Agua*, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- _____. 2007a. *Estadísticas del Agua*, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- _____. 2007b. *Situación del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado*, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- _____. 2006. *Estadísticas del Agua*, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- _____. 2003. *La participación privada en la prestación en los servicios de agua y saneamiento. Conceptos básicos y experiencias*, Segunda versión, México:

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf> (19 de abril de 2008)

- _____. 1989. *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*. México.
- Contreras, Hugo. 2008. "La última generación de proyectos de participación pública-privada en sistemas de agua en México: quince años de experiencias", en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval-Minero (Coords.), *El agua potable en México: Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, A.C., pp. 105-121.
- Domínguez, Judith y Jiménez Paulina. 2010. "El acceso al agua y al saneamiento: un problema de capacidad institucional local", en *Primer Congreso de la Red de Investigadores Sociales sobre el Agua*, IMTA, Juitepec, Morelos, 18 y 19 de marzo de 2010.
- Guerrero, Omar. 2000. "El 'Management' de la Interdependencia Global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización", en *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1, Núm. 0. Disponible página web: <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/arti1.html> (27 de julio de 2011).
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization*, no. 46, pp. 1-35.
- OECD [Organization for Economic Co-operation and Development]. 2009. *Private Sector Participation in Water Infrastructure*. OECD Checklist for Public Action. Disponible en: http://www.oecd-berlin.de/reviews/water_infrastructure.php?id=66029042372563 (10 de abril de 2009).
- Olivares, Roberto. 2010. *ADERASA: Un referente para la regulación de los servicios públicos de agua potable*, México: Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, The World Bank Group, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México y Saneamiento, A.C.
- _____. 2009. "La regulación en el marco de la Ley de Agua Potable y Saneamiento en México", Presentación Power Point de la Reunión del Grupo de Trabajo en Participación Social, Rio de Janeiro, 17 de mayo de 2009, Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas.
- Ostrom, Elinor. 2000. *El gobierno de los bienes comunes*, México: UNAM-CRIM-FCE.
- Oszlak, Oscar. 2004. "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórica metodológica", en Luis Carlos Bresser-Pereira, et. al. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo.
- Pineda-Pineda, Nicolás. 2008. "Nacidos para perder dinero y derrochar agua. El inadecuado marco institucional de los organismos operadores de agua en

México”, en Denise Soares, Sergio Vargas y María Rosa Nuño (Eds.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, tomo 1, México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Tecnologías del Agua y Universidad de Guadalajara, pp. 121-150.

- _____. 2002. “La política urbana de agua potable en México: del centralismo a los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización”, en *Región y Sociedad*, vol. XIV, número 24.
- Pineda-Pablos, Nicolás y Alejandro Salazar. 2008. “De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios de agua potable en México 1948-2008”, en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval-Minero (Coords.), *El agua potable en México: Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, A.C., pp. 57-75.
- Presidencia de la República. 2006. “Anexos”, en *Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada*, México.
- Reflejo Social. 2009. *V Foro Mundial del Agua de Estambul; Agua. Un derecho humano para algunos*. Disponible en <http://www.reflejosocial.com/ecologia/v-foro-mundial-del-agua-de-estambul-agua-un-derecho-humano-para-algunos/> (3 de junio de 2009).
- Rodríguez, Carlos A. 2006. *Desarrollo local y luchas sociales por la defensa del agua en municipios rurales mexicanos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, mimeo.
- Rodríguez, Emiliano. 2008. “Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas”, en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval-Minero (Coords.), *El agua potable en México: Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento, A.C., pp. 29-47.
- Sabatier, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith. 1999. “The Advocacy Coalition Framework. An Assessment”, en Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, San Francisco, Westview Press.
- Sandoval-Minero, Ricardo. 2009. *La legislación regulatoria de los servicios de agua potable y saneamiento en México*, Presentación Power Point de la Reunión del Grupo de Trabajo en Participación Social, Rio de Janeiro, 17 de mayo de 2009, Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas.
- Wilder, Margaret y Patricia Romero Lankao. 2006. “Paradoxes of Decentralization: Water Reform and Social Implications in Mexico”, en *World Development*, Vol. 34, No. 11, pp. 1977–1995.
- UNESCO. 2008. *Milestones: 1972 - 2006: from Stockholm to Mexico, World Water Assessment Programme for development, capacity building and the environment*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

<http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index.shtml#top> (disponible el 14 de diciembre de 2008).

Vera, Jordi. 2004. *Stakeholders Participation in Mexican Water Policy*, Wageningen University, Tesis de Maestría: Programme Environmental Sciences.

Viñas, Verónica. 2009. "Catástrofes y cambio de políticas públicas. *Prestige* seis años después. Un análisis de marcos interpretativos", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, N.º 127, pp. 121-153.

INDICE

I.	<i>Introducción</i> _____	1
II.	<i>Evolución del marco institucional del subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento en México</i> _____	5
III.	<i>El proceso político alrededor de la iniciativa de Ley de Agua Potable y Saneamiento</i> _____	20
IV.	<i>A manera de conclusión: Más allá de la eficiencia y la calidad en los SAPS</i> _____	37
V.	<i>Bibliografía</i> _____	40



CUADERNO 6



Junio 2011

Cuadernos de Trabajo

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Dirección General de Estudios Legislativos:
Política y Estado.

Tel. 55 98 77 44 Fax 56 11 73 51

politicayestado.ibd@senado.gob.mx

Av. Patriotismo No. 711, Edificio "A", 4 Piso.
Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez, C.P. 03730

www.politicayestadoibd.org