



Campus Estado de México
Biblioteca

Donado Por Edith García R.

Fecha 25 SEP. 2014

230-11

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Escuela Nacional de Posgrado EGAP Gobierno y Política Pública
Estado de México



EGAP.
Gobierno y Política Pública

TECNOLÓGICO DE MONTERREY



03 DIC 2014

Un efecto de la Gobernanza aplicada al recurso hídrico en el Estado de
México durante las últimas tres décadas.

Tesis

que para obtener el grado de Maestra en Administración Pública y Política
Pública

Presenta

Edith García Rodríguez

Susana Catalina Chacón Domínguez

Noviembre, 2013

**Un efecto de la Gobernanza aplicada al recurso hídrico en el Estado
de México durante las últimas tres décadas.**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
MARCO TEÓRICO	
I EL AGUA A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS.....	11
El agua y las características que distinguen a los bienes privados.....	17
II LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS HIDROSANITARIOS. SU APLICACIÓN EN CHILE.....	21
III PRIVATIZACIÓN DE FACTO DE LOS SERVICIOS HIDROSANITARIOS EN CUAUTITLÁN IZCALLI.....	34
Antecedentes.....	34
Caso del pueblo de San Martín Tepetlixpan.....	35
IV PROPUESTAS Y CONCLUSIONES.....	54
V BIBLIOGRAFÍA.....	64
VI ANEXOS.....	67

I.- INTRODUCCIÓN.

Desde la década de los setenta en Latinoamérica se ha extendido la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua. Esta transferencia de los bienes y servicios conexos, que a menudo se entiende como la venta de bienes públicos a inversionistas privados, forma parte del proceso global de privatización que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XX.

Para que en algunas regiones de Latinoamérica el sector privado pudiese participar en la prestación de los servicios, fue necesario que se reconociera al recurso hídrico como un recurso natural con importantes funciones económicas, sociales, ecológicas y culturales fundamentales para la vida y el ecosistema. Sabemos que el agua siempre ha sido un elemento necesario prácticamente para todas las actividades económicas. Sin embargo es hasta nuestros días que ante la escasez del recurso se ha buscado implementar mecanismos para optimizar su explotación.

Por su parte el Estado Mexicano, ante este reciente valor otorgado al recurso hídrico implementó algunos cambios en su manejo. En la década de los años ochenta instrumentó la reforma legislativa más trascendental en este sector. Desde ese momento, mediante un decreto, puso en marcha la Descentralización de los servicios hidrosanitarios. El Gobierno Federal que hasta entonces era el responsable de su suministro delegó a los municipios esa

facultad. Tras esa reforma, y hasta nuestros días el Gobierno Federal otorga al Gobierno local, mediante la figura administrativa denominada concesión, el derecho para explotar, suministrar y administrar el recurso hídrico. Situación que lo convierte en el responsable final de la prestación.

Al Descentralizar los servicios al nivel de gobierno más cercano al ciudadano, el municipal, se le otorgó al Ayuntamiento el carácter de autoridad fiscal. Así mismo en algunos casos, se concibió a Organismos Públicos Descentralizados Municipales con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ambos facultados por Ley para realizar todas las acciones tendientes a alcanzar autonomía financiera en la prestación de los servicios. Con la reforma de 1983 recaudar la contribución por la prestación de los servicios que ofrecen dentro de su circunscripción territorial es responsabilidad de los Municipios, o en su caso de los Organismos creados para tales efectos. No obstante, aún con el debido respaldo jurídico en materia tributaria, hoy en día no existe un Municipio ni un Organismo que no presente déficit financiero. Un factor que refleja esta situación es la falta de pago a la autoridad Federal que le concesiona el recurso hídrico para su administración.

Es innegable que con estas reformas, a partir de la década de los ochenta en México se inició una nueva etapa con relación a la prestación de los servicios de agua potable y drenaje, y todo lo que ello implica. Sin mecanismos claros que permitan la participación del sector privado o social en la prestación de los servicios, a casi 30 años de ser el Gobierno local el responsable de suministrarlos se han generado diversas situaciones.

Por un lado, se ha logrado una amplia cobertura en su prestación. Sin embargo, no se han instrumentado estrategias para mantener en óptimas condiciones los mantos acuíferos. Por otra parte, la atención que se da al tratamiento de aguas residuales es muy escasa. Es una realidad innegable que a través de los municipios y sus Organismos se ha hecho posible que los servicios sean más accesibles a la población. Sin embargo éstos no han llevado a cabo acciones sustentables en la administración del recurso. Aunado a lo anterior, sobreviven en una insolvencia que aparentemente no tiene solución.

Actualmente en nuestro país, al igual que en todos los Estados del mundo, el sector hídrico enfrenta muchísimos problemas, retos heterogéneos y complejos que requieren de mucha atención, estudio, y análisis. Uno de estos retos, sin lugar a dudas, es superar la deficiente recaudación por la contraprestación de los servicios. En México, coexisten situaciones de hecho que rebasan las situaciones previstas por el Derecho. Cuautitlán Izcalli en el Estado de México, es un paradigma de ello. Usos y costumbres en materia hídrica en el Pueblo de San Martín Tepetlixpan, son un factor para que el Organismo operador de esa municipalidad presente endeudamiento por la explotación del recurso. Si a esta situación le sumamos la ambigüedad, en ocasiones contradictoria, y tardías políticas públicas, destinadas a su regulación el panorama que se genera no es alentador.

El suministro de los servicios a cargo del Comité del pueblo de San Martín Tepetlixpan es una situación que sucede desde los años sesenta. En la actualidad se encuentra fuera de lo previsto por las políticas públicas destinadas a regular el sector hídrico. Podemos decir que se

trata de una privatización de facto. Identificar los factores que contribuyen a que la población del Pueblo privatice de facto los servicios hidrosanitarios en su comunidad, contribuirá a establecer si las políticas públicas destinadas a administrar el recurso hídrico responden a los intereses de la colectividad en su conjunto.

El reconocimiento del escenario actual, seguido de la instrumentación de políticas públicas puntuales, y voluntad para superar todos estos retos es fundamental para transformar el panorama del sector hídrico en el país. México debe desarrollar una planeación estratégica que permita a los municipios y sus organismos recuperar el costo de la inversión por la prestación que realizan. O en caso contrario instrumentar la transferencia de los servicios para evitar que el Estado sea financiador de éstos. Cualquiera acción que se decida llevar a cabo debe ser producida para el propio beneficio del Estado, así como del sector. En México la gobernanza del agua debe ser revisada para modificar las políticas públicas destinadas a su administración. Para ello es importante considerar la posible participación del sector privado y social en la prestación de los servicios. Latinoamérica ofrece experiencias de éxito en ese sentido, como es el caso de Chile, que puede ser útil para instrumentar una posible solución al escenario que aquí se planteara.

En este trabajo, en una primera instancia es preciso reconocer que la privatización de facto de los servicios hidrosanitarios en el pueblo de San Martín Tepetlixpan, es un factor determinante que entorpece la autonomía financiera del Organismo Operador de Agua, y contribuye para que éste presente un endeudamiento financiero con diversas autoridades

Federales, como la Comisión Nacional del Agua. Esto es así, toda vez que desde la década de los ochentas hasta nuestros días el Gobierno local ha invertido el capital necesario para proveer los servicios en la localidad, sin recaudar el pago por la contraprestación de éstos. Ante tal situación El Estado mexicano debe instrumentar un mecanismo eficiente que contribuya a regular los usos y costumbres que hacen posible esta privatización de facto. Transferir la Administración de los servicios para responsabilizar financieramente de la prestación a la comunidad del pueblo de San Martín Tepetlixpan será de gran utilidad para sanear las finanzas del Organismo operador.

Actualmente en México los Municipios y sus Organismos operadores de agua, no son financieramente autónomos. Diversos factores influyen para ello, uno de estos, sin lugar a dudas es la mala, o ausente facturación por el cobro de los servicios prestados. Independientemente de los demás que pudieran existir. En estas líneas nos referiremos únicamente a la privatización de facto de los servicios hidrosanitarios en el pueblo de San Martín Tepetlixpan, Cuautitlán Izcalli, y lo que ello representa para el Organismo operador de esa municipalidad. Presentaremos una posible respuesta para frenar esta irregular participación del Comité basada en la posible participación del sector social y privado. Para ello, considero oportuno fijar nuestra atención en Chile. Nación que desde la década de los setenta instrumentó exitosamente la participación del sector privado en la prestación de agua y sus servicios conexos. Al instrumentar políticas públicas relativas a un sector tan peculiar, es de vital importancia que éstas definan mecanismos incluyentes, ausentes aun en el caso de

México. Para concebir estos cambios en el manejo del recurso hídrico es de gran utilidad tomar en consideración las experiencias que han tenido lugar en otras regiones de Latinoamérica.

La presente Tesis se estructura en cuatro capítulos. En una primera instancia, en el Capítulo I, a la luz de la teoría económica en el marco teórico se expone la definición de bien público y bien privado, así mismo se justifica por qué es propicio dejar de considerar al recurso hídrico como un bien público. Posteriormente en el Capítulo II, se expone la experiencia en el manejo del recurso hídrico en Chile, nación que durante las últimas tres décadas instrumentó exitosamente la privatización de los servicios y que puede ser un ejemplo de referencia para el caso que aquí se presenta. En el Capítulo III se detalla cómo sucede la privatización de facto de los servicios hidrosanitarios en el pueblo de San Martín Tepetlixpan. Así mismo se hace mención de los beneficios que puede traer la posible participación del sector privado o social al regular esta privatización. Finalmente en el Capítulo IV se expone mediante las propuestas y conclusiones la necesidad de implementar políticas públicas que faciliten la intervención del sector privado y social en la prestación de los servicios de agua potable.

Para su elaboración se optó por aplicar la modalidad de estudio comparado. Las buenas prácticas implementadas por Chile son la base del análisis realizado. Dado que en México la duración de la Gestión Municipal es muy corta, de sólo tres años, preferí no integrar la información recabada en las entrevistas realizadas a los servidores públicos. Lo anterior obedece a que no aportaron información de utilidad para emplearse en el caso concreto. Atribuyo esta situación a la falta de experiencia, y de profesionalización, así como la continua

rotación en el personal destinado a laborar en los Municipios y sus Organismos. Situación que hace poco confiable la aportación de datos valiosos para la tesis aquí planteada.

MARCO TEÓRICO.

I

EL AGUA A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LOS BIENES PÚBLICOS.

Las necesidades humanas tienen una estrecha relación con los derechos. Podemos mencionar la necesidad de salud, o bien la de seguridad, ambas, vinculadas con la vida, y en México siempre, así como en el occidente y en el marco de la ONU desde el punto de vista jurídico, consideradas como derechos fundamentales. Por ello, desde la lógica del derecho son derechos susceptibles de ser tutelados por el Estado.

El derecho al agua recientemente ha sido reconocido en declaraciones regionales. El Consejo de Europa ha afirmado que toda persona tiene derecho a una cantidad suficiente de agua para satisfacer sus necesidades básicas.¹ En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación general N° 15 sobre el derecho al agua, definido como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.² El derecho al agua aún no está reconocido por diversas naciones como un derecho independiente. Sin embargo

¹Recomendación Rec (2001)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos. Organización Mundial de la Salud (2011) *El Derecho al agua, Folleto informativo No. 15* GE. 10-14428- marzo 2011- 4,795. ISSN 1014-5613.

²Idem. Las observaciones generales ofrecen una interpretación autorizada, dimanante de un órgano especializado, de las disposiciones de diversos pactos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

paulatinamente la comunidad internacional ha incluido el tema en tratados internacionales como:

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979 (art. 14 2);
- El Convenio N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, aprobado en 1985 (art. 5);
- La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 (arts. 24 y 27 3));
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 (art. 28).

En México el Derecho a disponer de agua se ha integrado en el artículo 4° de su Carta Magna. Al parecer la tesis de que éste debe ser tutelado por el Estado toma fuerza. Lo que para algunos implica una oposición a la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua y conexos. Lo anterior toda vez que, paralela a la creencia de que el Estado debe tutelar este derecho, existe la concepción de que el agua es un bien público. Derivado de ello se piensa que puede estar disponible para todos, pues satisface necesidades básicas de la población. Mezcla de factores que en México a la fecha han colocado al sector hídrico en una posición que lo deteriora día con día.

Según argumenta Rees (1998), los bienes públicos son aquellos que satisfacen necesidades de la sociedad en general y no de individuos particulares. A la luz de esta conceptualización la seguridad pública puede ser considerada como paradigma. Toda vez que

el Estado debe proveer de seguridad a todos los individuos que lo integran, independientemente de su condición social y económica. El simple hecho de formar parte del Estado hace suponer que éste proveerá seguridad a sus integrantes.

Tomemos en consideración una definición clásica de bien público o social, ésta señala que es, "el que todos disfrutan en común en el sentido de que el consumo de cada individuo de tal bien no genera una reducción del consumo de otro individuo del bien". (Samuelson 1954, p. 387). Esta definición implica que un bien público debe, como dice la teoría económica, ser un bien "no rival" y "no excluible". Lo anterior, según Samuelson, implica que una vez que el bien ha sido ofrecido no se reduce o deteriora si lo consumen una o más personas. Así mismo, nadie puede ser excluido de disfrutar de sus beneficios. En este sentido la televisión abierta puede ser considerada como un paradigma. Si un ciudadano ve un canal de televisión, eso no reduce la posibilidad de que muchos otros lo vean al mismo tiempo. Tampoco se puede excluir a los ciudadanos del acceso a ver la televisión abierta. No se reduce la cantidad disponible del bien porque se use. Al igual el alumbrado público, es también un servicio que no permite excluir a ningún ciudadano. Hasta aquí tenemos claro que las características relevantes de un bien público se pueden definir como no poder excluir a nadie y no reducirse la cantidad disponible al ser consumido por la gente. Por ello, es posible no cobrar directamente por la provisión de este bien público.

Al considerar lo anterior podemos reflexionar que conceptualizar y considerar el agua como un bien público puede, entre otras situaciones, ocasionar que los consumidores la utilicen sin

estar dispuestos a pagar por ella. Si cotidianamente el agua es tratada como un bien público, el resultado final será el que se empieza a percibir en algunas comunidades, usuarios del servicio de agua que se rehúsan a pagar por éste. Lo que innegablemente en México genera municipios con déficit financiero debido, entre otros factores, a la falta de pago por parte de los usuarios.

Al tener claro que un bien público es esencialmente “no rival y no excluyente” es posible determinar que el agua es precisamente lo contrario. Es decir, tratándose del recurso hídrico, si un ciudadano lo usa, hay menos para los demás, tenemos entonces que si es rival. Así mismo es posible excluir del goce de los servicios a los ciudadanos que no están dispuestos a pagar por ellos. Un bien es excluyente cuando se asume un costo para poder obtener su disfrute, lo que determina excluir a otros de la posibilidad de su consumo o acceso, y a su vez, tales costos son finitos; (Cruz Cerón Gabriel 2005, p 27).

Pensar y tratar el agua como bien público es un error insostenible para el Estado. Hardin lo llamó La “tragedia de los bienes comunes”. Cuando pensamos en el agua como bien público, se pone a disposición de los consumidores un bien finito, que indudablemente sí se acaba, sin embargo se trata como si esto no sucediera y fuera posible distribuirse a todos. Actualmente al considerar el recurso hídrico como un bien público, y combinarlo con un problema de coordinación, o bien con legislación contradictoria, tardía o ambigua, se obtiene como resultado un déficit financiero en el ente responsable de suministrar los servicios.

Richard Musgrave ofrece un aporte teórico que brinda una respuesta, "El bien meritorio", el cual puede ser una especie de puente entre los bienes privados y los bienes públicos. En sus palabras podemos decir que el bien meritorio "atraviesa la distinción tradicional entre bienes públicos y bienes privados" (1987:452). Musgrave ubica los bienes meritorios en la esfera del debate público y el proceso político.

Un ejemplo muy claro de bien meritorio puede ser la educación básica, John Stuart Mill lo analizó en los *Principios de economía política*, en donde sostiene que es lícito que la comunidad declare obligatoria la educación, aún en contra de los deseos de los padres, y que asegure su financiación cuando no puedan pagarla. Cabe aclarar que para Mill esto no implica que el Estado sea el único proveedor del servicio.

Con los aportes de Musgrave y Mill podemos decir que un bien meritorio es aquel que debe proveerse de cualquier manera. Es un derecho básico al que cualquier persona debe tener acceso, sin importar su capacidad de pago. El reconocimiento social de la necesidad de tal bien o servicio le da a éste el carácter de bien meritorio.

Hasta aquí ha quedado claro que el recurso hídrico posee características de un bien privado, sin embargo se le otorga el carácter de bien público al satisfacer necesidades básicas que mejoran la calidad de vida. Lo anterior es así, toda vez que es indispensable para el desarrollo de la capacidad humana, incluso si el beneficiario o consumidor individual no está dispuesto a pagar por éste. En el rubro de agua según mencionan Johnstone y Wood (1999), el

origen del debate central se encuentra en el hecho de que ésta es, más que un bien económico o público, un bien social meritorio al que tiene derecho todo individuo, independientemente de su condición social o económica.

Ahora bien si conceptualizamos y tratamos el agua en su totalidad como un bien público inevitablemente va a estar presente en la administración de la misma la inversión del Estado. Si el Estado invierte y no factura, ni recupera el capital que destina para la prestación de los servicios. La inversión se traduce simplemente en un gasto insostenible.

Por el contrario, si reconocemos que el agua es un bien meritorio que debe proveerse a todos. Así mismo consideramos para su manejo y administración las características que posee, que innegablemente son las de un bien privado. Tenemos como premisas por un lado la necesidad de que todos gocen de este bien. Por otro lado la obligatoria intervención del Estado. Si bien no como proveedor de los servicios si como ente que tutele dicha provisión.

La teoría económica asigna características a los bienes privados, que los distinguen de los bienes públicos. Con base en estos elementos esenciales, "la no rivalidad y la exclusión", podemos diferenciarlos claramente. Los primeros limitados y accesibles a quien está dispuesto a pagar por su consumo. Nadie más se beneficia. Por el contrario un bien público está disponible para todos en igualdad de condiciones, y el consumo de una persona no afecta las posibilidades de consumo de las demás.

A la luz de la teoría económica, podemos afirmar que el acceso al agua es un derecho que debe estar al alcance de todos. Sin embargo debe conceptualizarse y tratarse con el carácter de bien privado. Es innegable que al referirnos al recurso hídrico hablamos de es un bien limitado, un bien finito. Así mismo se trata de un bien al que todos deben tener acceso pagando al Estado o a quien el designe por la contraprestación de los servicios relacionados.

El agua y las características que distinguen a los bienes privados.

Para considerar la posibilidad de tratar al recurso hídrico como un bien privado es conveniente reconocer que posee tales características. En ese sentido razonemos las que Renato Gazmuri atribuye al bien, y que sirven como base para considerar administrarlo de un modo diferente a como lo ha venido haciendo el Estado mexicano. Por un instante consideremos al agua como un bien comerciable (commodity), que posee características que determinan, en buena medida, los roles tanto del Estado, así como de los particulares:

- Es un recurso escaso.
- Su uso provoca externalidades (trastornos ecológicos y efectos sobre terceros).
- Posee, como factor económico, usos diversos y competitivos. En algunos casos se comercializa como insumo (agricultura, acuicultura, industria, energía); y en otros como servicio (uso poblacional).
- En su utilización el recurso puede consumirse (agricultura); no consumirse (energía hidroeléctrica) alterarse (uso poblacional) y, por último; consumirse, en parte, y alterarse (uso industrial).

- Por su importancia como recurso esencial para sostener cualquier tipo de vida se han generado, en torno al agua, una serie de concepciones culturales que postulan que ella debiera ser gratis, no comerciable y con ciertos usos prioritarios respecto de los demás. Es un error conceptual generalizado creer que la equidad social es antagónica con el uso eficiente del agua, y que debe llegarse a una especie de compromiso entre ellos. También, en algunas sociedades, existe la creencia que el uso agrícola del agua tiene una prioridad moral sobre los demás usos. (Renato Gazmuri 1995).

Como podemos observar Gazmuri acierta en atribuir características financieras al bien que hasta ahora el Estado mexicano considera y trata como un bien público. En la actualidad es evidente que el recurso hídrico es un recurso escaso, lo que necesariamente implica restringir o moderar su explotación debido al uso desmedido de éste. Al Estado mexicano le ha hecho falta considerar en la elaboración de políticas públicas relativas a la materia el sentido económico que éste posee.

El agua es útil para llevar a cabo cualquier actividad económica y de desarrollo, como bien lo menciona Gazmuri el recurso puede consumirse (agricultura); no consumirse (energía hidroeléctrica) alterarse (uso poblacional). Si bien es muy cierto que el agua es un bien al que todos debemos tener acceso, no debemos perder de vista que se trata de un bien finito. Tener agua potable accesible es un beneficio que ocasiona un costo y por lo tanto debe tener precio. Debemos pagar por el servicio de tenerla en nuestros hogares.

Fijar nuestra atención en las características económicas que Gazmuri atribuye al agua. Así como considerar el hecho de que todos tenemos derecho a gozar de los servicios hidrosanitarios, nos hace pensar que éstos deben tener un costo acorde a la inversión que realiza el prestador de los servicios. Si éste por diversas razones no recupera en su totalidad la inversión realizada, desempeñará el insostenible papel de financiador.

Ante una situación en la que el prestador de los servicios se ve en dificultades para recuperar la inversión que realiza es indispensable revisar, y en su caso, modificar las políticas públicas, hasta transformar el sistema jurídico relativo a la materia en el soporte de la actuación e interacción que favorezca a todos los actores involucrados.

El Estado, El Sector privado y La Sociedad interactúan y se benefician de los diversos usos que se le pueden dar al recurso hídrico. Al tener como premisa esta situación es prioritario que las políticas públicas convergentes y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno definan y legitimen los procesos de la interacción de todos estos actores.

Para legitimar e integrar a todos los actores involucrados es necesario reconocer la presencia en el escenario de todos ellos. Resolver sobre la participación de cada uno sin perder de vista el sentido económico del bien indudablemente los beneficiará a todos, así como al sector. Las Políticas públicas deben ser la herramienta para conseguir armonía en la gobernanza del recurso hídrico. Entendemos como gobernanza la suma de diversas formas mediante las cuales los individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos

de interés común; es un proceso continuo mediante el cual los intereses conflictivos o diversos pueden ser acordados y se pueden establecer acciones de cooperación. Lo anterior incluye tanto a las instituciones formales como instancias facultadas para exigir cumplimiento, así como acuerdos informales que tanto la gente como las instituciones han acordado o se perciben de sus intereses. (Marc Hufty). Así la Gobernanza es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir que definen los actores y los procedimientos (Maytz, Renate 2000)

La participación del sector privado y social en la prestación de los servicios no es un campo inexplorado. En diversas regiones de Latinoamérica existen experiencias exitosas que involucran su incursión en la materia. Fijar nuestra atención en ellas para orientarnos en la instrumentación de políticas públicas concernientes a la administración del recurso hídrico es una tarea que debemos hacer sin esperar más.



II

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS HIDROSANITARIOS. SU APLICACIÓN EN CHILE.

Durante los últimos 30 años en América Latina el sector de agua potable y saneamiento ha experimentado reformas sucesivas y de diferente naturaleza. La mayoría de los procesos de transformación según Jouravlev presentan similitudes tales como (Jouravlev, 2004):

La descentralización, en muchos casos al nivel más bajo posible, o sea, municipal.

La separación institucional entre las funciones de formulación de políticas sectoriales, de regulación económica y de operación de los sistemas, incluida la creación de entes especializados de regulación y control de la prestación; y

La participación privada y más recientemente, en varios casos, salida de operadores privados internacionales y la revisión de la prestación pública.

Richard Batley, por su lado, plantea que las nuevas funciones y papeles del gobierno deberán traducirse en "fijar amplios marcos de política y estándares, preparar y controlar contratos, regular a contratistas y monopolistas, coordinar, financiar y mantener a los productores y apoyar a los consumidores con la información y el financiamiento". Así "aumentar el papel del sector privado en la producción de servicios no significa reducir el papel gubernamental sino transformarlo en uno que garantice el aprovisionamiento en términos contractuales". (Richard Batley, 1996:30).

En ese sentido el rol promotor del gobierno, señala Borja se entiende como: la promoción de la ciudadanía hacia el exterior desarrollando una imagen fuerte y positiva. Apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios (comunicaciones, económicos, culturales, seguridad, etc.) que atraiga a inversores, visitantes y usuarios solventes a la ciudad y que facilite sus exportaciones (de bienes y servicios de sus profesionales, etc.) (Jordi Borja, 1996:49). En ese sentido de ideas podemos mencionar que la incursión del sector privado o social en la prestación de los servicios puede significar la excesiva regulación por parte del Estado. Implementar un mecanismo para transferir la prestación de los servicios no tiene que significar el cambio en la pertenencia del recurso hídrico.

En este contexto de ideas podemos afirmar que ante los cambiantes desafíos que día con día se presentan en la sociedad el Gobierno debe ser capaz de ofrecer respuestas que integren a los actores involucrados. Cambiar el rol de proveedor de servicios que viene desempeñando el Estado por el de promotor de los mismos es una opción que bien puede optimizar y eficientar los mismos. En la actualidad debe ser prioritario para el Estado implementar un proyecto integral que privilegie la regulación minuciosa en su interacción con el sector privado y el sector social. Debe considerar en esta intervención desempeñarse con el carácter de Gobierno promotor. Si el Estado tiene a cargo la minuciosa instrumentación de Políticas Públicas para dar solución a la problemática que conlleva el vivir en sociedad es válido volver la vista y considerar al sector privado y al sector social como una posible respuesta de los desafíos que debe superar.

La actuación del Estado como Gobierno promotor para hacer posible la incursión del sector privado o público en la prestación de servicios no es un campo inexplorado. En Latinoamérica como paradigma de Naciones que han incursionado en este actuar podemos mencionar a Chile y Colombia. Estos países instrumentaron políticas públicas que permitieron la participación regulada del sector privado en la prestación de los servicios hidrosanitarios. El común denominador de las reformas que se han puesto en práctica es superar las deficiencias del sector. Puede parecer un proceso difícil Integrar en ellas la participación social y privada, sin embargo ponerlo en marcha de manera consolidada y continua es el inicio de la transformación del sector hídrico en cualquier nación.

Para el caso que aquí se planteará considero es importante tomar como referencia a Chile. Esta nación incorporó al sector privado y social en la prestación de los servicios, mediante la integración sistemática de todos los actores involucrados. Chile desde hace aproximadamente treinta años inició con un proceso regulado para permitir la incursión del sector privado en la prestación. El resultado final de aplicar este proceso de manera ordenada y continua es un mecanismo confiable y eficiente. Según lo mencionan Valenzuela y Jouravlev Chile implementó una privatización ordenada del recurso hídrico, de forma gradual y continua ésta abordó etapas sucesivas (Valenzuela y Jouravlev, 2007),

- aprobación e implementación del nuevo marco legal y regulatorio y creador del regulador a nivel nacional;
- paulatino reajuste de tarifas hacia el nivel de autofinanciamiento y creación del sistema de subsidios directos para la población de bajos ingresos;

- perfeccionamiento del marco legal y regulatorio; e
- Incorporación del capital privado prácticamente en la totalidad de los prestadores, a través de la venta de acciones en la primera etapa y luego mediante concesiones.

Como se puede observar el proceso de Chile es virtuoso y puede servir como guía para regularizar la privatización de facto que tiene lugar en San Martín Tepetlixpan, Cuautitlán Izcalli. Esta Nación Latinoamericana, como se desprende de la clasificación realizada por Valenzuela y Jouravlev, en primera instancia fortaleció el marco legal y regulatorio de actuación de un ente que opera a nivel nacional. Posteriormente implementó un reajuste en las tarifas del servicio, sin dejar fuera los subsidios para la población vulnerable, cuidando por ese lado el factor social. Finalmente con un marco legal sólido permitió la incorporación del capital privado en la prestación de los servicios.

Para mayor comprensión del proceso chileno tome el cuadro elaborado por Valenzuela y Jouravlev en el año 2007. En él se clasificó en cuatro periodos el curso que siguió ese País en el proceso para incorporar al sector privado en la prestación de los servicios.

Se puede apreciar en el primer periodo la problemática que hasta el año de 1973 se vivía en este rubro. Es notorio que la evolución de la organización en la prestación de los servicios inicio a partir del segundo periodo. A partir de 1973 y hasta 1990 se implementó la modernización del sistema público. En el tercer periodo, que comprende de 1990 a 1997, se consolidó la participación del sector privado en la prestación de los servicios, así mismo se creó

un ente regulador independiente de los prestadores. En esta etapa también se logra poner en práctica tarifas fijas, con base en los costos reales del suministro. Por último en el cuarto periodo que inicia en el año de 1998, y que se puede decir es el que se vive en la actualidad, se consolida la privatización en la prestación de los servicios en su totalidad. Se fortalece el marco legal e institucional para brindar certeza jurídica a todos los actores involucrados.

EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN CHILE

Áreas urbanas en Chile.
Sistema público tradicional. (Hasta 1973).
<ul style="list-style-type: none"> • No existía clara separación entre funciones reguladoras y empresariales del Estado. • Las tarifas no permitían recuperar el costo de los servicios. • Subsidios implícitos sin focalización en bajos ingresos.
Primera modernización del sistema público (1973-1990).
<ul style="list-style-type: none"> • Separación entre las funciones normativas y fiscalizadoras del Estado y la prestación. • Eliminación de transferencias de fondos desde el Fisco. • Racionalización de costos y autofinanciamiento en base a las tarifas.
Segunda modernización (1990-1997).
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor autonomía de las empresas y su sujeción al régimen de sociedades anónimas. • Entrada en funcionamiento de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) como ente regulador separado de la prestación servicios. • Tarifas fijadas sobre la base de los costos. • Subsidios directos focalizados. • Mejora de los niveles de inversión.
Etapa de privatización. (1998 hasta la actualidad).
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del marco legal e institucional. • Venta y concesión a empresas privadas de la totalidad de los servicios. • Aumento de las tarifas. • Incremento de los niveles de inversión, particularmente en plantas de tratamiento. • Concertación de la propiedad y fusión de empresas.
Fuente: En base a Ordoqui Urcelay (2007) y Valenzuela y Jouravlev (2007).

Como se observa Chile mostró una preocupación sostenida y continua por administrar el recurso hídrico. Con el debido respaldo Jurídico autoridades y comunidad desde hace tiempo construyeron un sector en donde independientemente de los factores exógeno y endógenos del sector se consolida la mejora en su administración. Chile a diferencia de otros países latinoamericanos permaneció firme en el manejo del sector hídrico, muy independiente de los procesos de ajuste económico del país.

Ahora revisemos brevemente cómo se llevaron a cabo los cambios en el manejo del sector hídrico en México. Inicialmente el recurso hídrico fue administrado por la Comisión Nacional de Irrigación, creada en el año de 1926. En 1946 ésta fue remplazada por la Secretaria de Recursos Hidráulicos en la que fue concentrada casi toda la responsabilidad de los asuntos del agua. En 1976 esta Secretaria se fusionó con la Secretaria de Agricultura y Ganadería, para formar la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En 1989, seis años después de iniciado el Proceso de Descentralización se crea la Comisión Nacional del Agua, hoy CONAGUA, que surge como un órgano desconcentrado de la Secretaria de Agricultura y Recursos hidráulicos. No es sino hasta el año de 1994 que ésta es trasladada, conservando su carácter de Órgano desconcentrado, a la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, hoy Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

La CONAGUA está constituida con autonomía técnica y administrativa en el manejo de todos sus recursos. Sus actividades se delimitan en la Ley de Aguas Nacionales, que sustituyó desde 1993 a la Ley Federal de Aguas de 1972. Al amparo de ésta tiene por objeto ejercer las

atribuciones que le correspondan en materia hídrica. Así mismo, constituirse como órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos hídricos. Incluye la administración, regulación control y protección del dominio hídrico. Para ello, se organiza en dos modalidades, el nivel nacional y el nivel regional hidrológico-administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca, los cuales suman en la actualidad trece.

Los Consejos de Cuenca se crearon por mandato de la Ley de Aguas Nacionales. Según el artículo 13 de ésta son instancias únicamente de coordinación y concertación entre la CONAGUA, las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la cuenca respectiva. Tienen la finalidad de implementar programas y acciones para la mejor administración de las aguas. Es innegable que hoy en día la administración del recurso hídrico en el territorio nacional está concentrada en la Comisión Nacional del Agua, Órgano de carácter federal que se encarga de todo lo relacionado con su administración. Con el debido respaldo jurídico a lo largo de las últimas tres décadas la CONAGUA ha sido quien ejerce la facultad para autorizar la concesión de explotación, uso y aprovechamiento del recurso hídrico a los entes que por disposición legal son los responsables de la prestación de los servicios, los Municipios y sus Organismos operadores. Por ello, es indiscutible que en el territorio nacional administrar y proporcionar el servicio de agua potable es facultad exclusiva del Estado.

Como podemos observar en Nuestro país se inició un proceso de descentralización al cual no se le dio la continuidad que debería. Las políticas públicas relativas a la materia no han sido suficientes para reglamentar las situaciones que surgieron con la reforma de 1983. Existen en México comunidades en las cuales los usos y costumbres que se practican están fuera de lo previsto por las políticas públicas relativas a la materia. En el proceso iniciado por el Estado mexicano existe un vacío en la reglamentación complementaria que haga posible la instrumentación integral de la descentralización.

Podemos afirmar que en México a tres décadas de haber iniciado con este proceso se han generado diversas situaciones, por un lado se logró mayor cobertura en la prestación de los servicios. Por otro lado no se han implementado mecanismos para tratar el agua. Véase grafica 1.

COBERTURA DE LA POBLACIÓN CON SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO POR RHA, SERIE DE AÑOS CENSALES DE 1990 A 2005 (porcentaje)								
RHA	AGUA POTABLE				ALCANTARILLADO			
	12/03/90	05/11/95	14/02/00	17/10/05	12/03/90	05/11/95	14/02/00	17/10/05
I Península de Baja California	81.3	87.4	92	92.9	65.2	75.8	80.6	89
II Noroeste	89.7	93.2	95.2	94.8	62.6	71.5	76.6	84.1
III Pacífico Norte	78.7	85.6	88.8	89	51.7	63.9	69.9	82.6
IV Balsas	72.8	81.1	83.2	84.4	48.8	63	67.5	81.4
V Pacífico Sur	59.2	69	73.2	73.5	33.3	46.5	47.4	63.3
VI Río Bravo	91.8	94.4	96.1	96.1	73.9	84	88.2	93.8
VII Cuencas Centrales del Norte	83.2	87.9	90.9	93.3	55.4	65.3	73.3	85.6
VIII Lerma- Santiago- Pacífico	84.2	90.3	92.2	93.4	68	79.8	82.5	90.1
IX Golfo Norte	57.6	67.8	75.5	80.9	33.9	42.2	50	65.3
X Golfo Centro	58.8	64.6	71.9	77.2	45.9	55.9	60.1	74.8
XI Frontera Sur	56.7	65.4	73.3	74.4	45.5	62.3	67.7	80.7
XII Península de Yucatán	74	84.9	91.9	94.1	45.1	57.5	63.2	76.3
XIII Aguas del Valle de México	92.5	96.3	96.9	96.5	85.9	93.1	94.4	97.2
NACIONAL	78.4	84.6	87.8	89.2	61.5	72.4	76.2	85.6

Fuente: Conagua. Subdirección General de Programación. 2010. Elaborado a partir de: Conagua cubos portátiles de información 2008. Población, Vivienda y Agua; Usos e Hiper cubo INEGI Censos y Censos Generales de Población y Vivienda. INEGI Información publicada en varios formatos.

GRAFICA 1

Como podemos observar en la gráfica anterior, mediante el proceso iniciado en 1983 se logró una mayor cobertura de los servicios para la población, lo cual es una condición que incrementa la calidad de vida. No obstante, no se integró en el proceso mexicano un mecanismo previsor, que en su caso, diera solución a las posibles situaciones que surgieran al poner en marcha la descentralización.

Al instrumentar políticas públicas que integran un cambio fundamental, como el que se dio en México en 1983, suceden en la sociedad diversos escenarios que indiscutiblemente se desarrollan al margen de la nueva política pública implementada. Si el Estado no prevé ni reconoce esos escenarios alimentados de usos y costumbres de la sociedad, no estará en posibilidad de resolverlos.

El Proceso implementado por México ignoró que antes de la reforma de 1983 el responsable de la prestación de los servicios era la federación. Para ello existían Juntas Federales de agua y/o Comités vecinales. Mismos que en su mayoría continúan operando al margen de la Ley ante la instrumentación de políticas públicas incompletas que determinaran como deben integrarse al proceso de descentralización. El Gobierno Municipal durante estas tres décadas que ha sido el responsable final de los servicios, ha operado en ausencia de políticas públicas complementarias para instrumentar de manera continua y consolidada la descentralización. Situación que innegablemente genera un daño al Estado y retrasa el cumplimiento de los objetivos planteados. Podemos mencionar como paradigma lograr la autonomía financiera en la prestación de los servicios. Escenario que a la fecha no se ha

alcanzado por los Municipios o sus Organismos operadores. Tal y como sucede en el caso que aquí se planteara en el Capítulo III.

Hoy en día son muchas las condiciones a mejorar, podemos mencionar la falta de mecanismos para poder reutilizar un recurso finito, ausencia de tarifas acorde con el costo de los servicios, calidad en su prestación, entre otros. En México la existencia al margen de la Ley de organizaciones ciudadanas que sobreviven a la reforma de 1983 es un factor para que prevalezcan estas condiciones. Mismas que perjudican al Gobierno Municipal que es el responsable final de la prestación, toda vez que éste adopta el papel de financiador.

Al adoptar este papel es innegable que el Estado se percibe como ineficiente para administrar el recurso. Y efectivamente así es, ya que ante la ausencia de reglamentación para normar sobre situaciones de hecho que lo colocan como financiador de los servicios a largo plazo le ocasionaran un déficit que perjudicará su actuar. Al Estado mexicano le ha hecho falta dar continuidad y fuerza al proceso iniciado en 1983. Revisemos cuál es en la actualidad el cuerpo jurídico que reglamenta la materia.

En una primera instancia debemos mencionar a La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base de nuestra organización Jurídico-Política. En ella se Integran disposiciones que pretenden dar contenido social al desarrollo nacional. De igual manera establece lineamientos para crear condiciones de acceso al bienestar social y un adecuado

aprovechamiento de los recursos nacionales. El artículo 27 constitucional es el eje central en materia de agua en él se establecen los regímenes de propiedad, a saber:

- Aguas de propiedad nacional.
- Aguas de jurisdicción Estatal.
- Aguas del mismo régimen del predio donde afloran.

Así mismo, en el tema que nos ocupa, son relevantes los artículos constitucionales siguientes:

- 4, asentó el derecho de todos los mexicanos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico.
- 26, establece el sistema de planeación mediante la creación de un Plan Nacional de Desarrollo y una Ley de Planeación.
- 28, establece la figura administrativa de la concesión para el uso o aprovechamiento de los bienes públicos de la federación. Es el caso de las aguas nacionales, según la legislación vigente, así como la prestación de los servicios públicos.
- 73, establece las facultades del Congreso de la Unión, entre la cuales podemos encontrar la destinada a legislar en materia de agua.
- 31 fracción IV, prevé las garantías en materia contributiva.
- 115, establece la forma de gobierno de los Estados y señala la conformación y atribuciones de los Municipios. Destaca los servicios que estarán a su cargo, entre otros el de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Las políticas públicas arriba enunciadas, integran el cuerpo jurídico de orden federal. Mediante la figura de la concesión éste otorga al Gobierno Local el manejo del recurso hídrico para su suministro y administración. Así mismo, podemos apreciar que el Estado mexicano ha integrado en su Ley suprema, la Constitución Política, el Derecho a disponer de agua suficiente, aceptable y asequible para el uso personal y doméstico. No obstante a este reconocimiento es innegable que en el cuerpo jurídico arriba enunciado están ausentes políticas públicas para la gestión y administración del recurso que integren disposiciones que den continuidad a la Descentralización iniciada en 1983.

Como podemos apreciar de la lectura de las líneas anteriores en México no se complementó el proceso de Descentralización que se inició en 1983. No se reforzó con políticas públicas que lo encaminaran e hicieran posible en su totalidad. A diferencia de México, como quedó plasmado, Chile inició con un proceso al cual le dio continuidad hasta consolidar la integración del sector privado en la prestación de los servicios. La planeación y un cuerpo legal sólido que soporte el proceso es lo que hace la diferencia en el resultado obtenido en cada nación, hoy perceptible día con día.

La ausencia de políticas públicas que regulen el actuar de las juntas federales y/o comités de agua que operaban antes de la reforma de 1983 ocasiona su continuidad en la prestación de los servicios. Situación que consecuentemente ocasiona un perjuicio al Estado.

En la actualidad Chile es un país que ha logrado la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios. La planeación en la instrumentación del proceso, así como la regulación sólida y continua son factores que definitivamente hicieron posible esta situación. Por el contrario en México el proceso de Descentralización del recurso hídrico no se complementó como debería. A la fecha es el Órgano Federal el garante de la administración del recurso. Las Políticas Públicas le confieren totalmente la facultad para administrarlo. Al Estado mexicano le hace falta fortalecer el proceso iniciado en 1983. Instrumentar políticas públicas para regular las situaciones de hecho existentes en materia hídrica que perjudican al Estado es una tarea que aun se tiene pendiente por realizar. Tomar como paradigma el proceso chileno en el cual el Gobierno, el sector privado y la sociedad convergen para lograr el desarrollo y la eficiente administración del recurso es una oportunidad para que el Estado mexicano concluya y reglamente las situaciones emergentes del proceso iniciado en 1983, y que a la fecha continúan al margen de la Ley.

III

PRIVATIZACIÓN DE FACTO DE LOS SERVICIOS HIDROSANITARIOS EN CUAUTITLÁN IZCALLI.

Como se ha expresado en el capítulo anterior, en el Territorio nacional aún existen grupos de ciudadanos organizados que tienen a su cargo la prestación de los servicios hidrosanitarios en su comunidad. Es relativamente sencillo comprender por qué sobreviven a la reforma de 1983. Como se explicó previamente el marco regulatorio e institucional aplicado para la administración del agua en nuestro país a la fecha no se ha complementado. La reforma de 1983 no se fortaleció sistemáticamente con políticas públicas continuas.

Antecedentes.

En el Municipio de Cuautitlán Izcalli, para prestar los servicios hidrosanitarios dentro de la circunscripción se creó el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, denominado OPERAGUA IZCALLI. Lo anterior mediante el decreto número 34 publicado en la Gaceta de Gobierno de fecha 18 de octubre de 1991. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. En la actualidad es la autoridad responsable de prestar el servicio de agua potable y drenaje. Para ello, se sujeta a disposiciones federales, estatales y municipales.

A pesar de la creación del Organismo operador, desde el año de 1968 en San Martín Tepetlixpan, ubicado en este Municipio, el Comité de agua del pueblo, fue reconocido como el ente responsable de suministrar el vital líquido. En la actualidad continúa proporcionando los servicios dentro de su comunidad aun siendo el Organismo creado por el Municipio en 1991 OPERAGUA IZCALLI el responsable de hacerlo. Tenemos entonces una situación en la que el Comité opera totalmente al margen de la Ley, privatizando de facto los servicios hidrosanitarios en su comunidad.

Caso del pueblo de San Martín Tepetlixpan.

Podemos decir que desde el año 1983 existe una privatización de facto de los servicios hidrosanitarios a cargo del Comité. Lo anterior es así debido a que en ese año el Estado determinó transferir la responsabilidad de prestar los servicios, que venía desempeñando la federación, a los municipios. Sin embargo las políticas públicas instrumentadas para ello no previeron el mecanismo para integrar a las Juntas federales o Comités que operaban con anterioridad al proceso de descentralización de los servicios. Es indiscutible que una consecuencia de lo anterior es el hecho de que hasta nuestros días el Comité de agua de San Martín Tepetlixpan realiza sin ningún sustento legal la potestad conferida al Municipio.

El actuar del Comité es posible debido a que, aún en nuestros días, dentro de la entidad federativa que nos ocupa las Leyes aplicables a la materia legislan parcialmente sin proveer

sobre la posibilidad de legitimar su funcionamiento. Esto es así debido a que durante los últimos tres años para el Estado de México se han publicado y parcialmente puesto en marcha dos leyes relativas al manejo del recurso hídrico. La primera de ellas entró en vigor en el mes de agosto del 2011. Ésta estuvo vigente hasta el mes de febrero del 2013. Tras 18 meses de ser el respaldo jurídico en materia hídrica no fue posible instrumentarla en su totalidad. Lo anterior toda vez que en ella se establecía la creación de un ente regulador estatal denominado “Comisión Reguladora” a la cual se le reservó la toma de decisiones en diversos temas. Ente que no alcanzó a ser creado durante el tiempo que la Ley estuvo vigente.

En Febrero de 2013 es derogada y sustituida por la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, número 37, de fecha 22 de febrero del dos mil trece, mediante el decreto número 52. Ahora en ésta se integran las disposiciones para la administración del recurso hídrico en la entidad.

Al igual que la ley que deroga, esta Política Pública a la fecha no puede ser instrumentada en su totalidad. Toda vez que prevé la creación de su Reglamento, así como, la creación de una “Comisión Técnica”. Disposiciones e institución, sin los cuales diversas prácticas no pueden ser instrumentadas. Para la creación del Reglamento El Congreso del Estado dispuso de hasta 180 días hábiles contados a partir del inicio de la vigencia de la Ley. Por otro lado, dispuso de hasta 180 días hábiles, contados a partir de la vigencia del Reglamento para que se constituya la Comisión Técnica. Tenemos entonces que es hasta 360 días hábiles transcurridos después de que inicia la vigencia de la Ley de Agua para el Estado

de México y Municipios, que en su caso, estará completa para ser implementada en su totalidad.

Como se desprende de líneas anteriores en el Estado de México es poco probable que la Política Pública relativa a la materia sea instrumentada en su totalidad y se alcance la eficiencia en la administración de recurso hídrico. Situación que genera o da continuidad a escenarios de hecho al margen del derecho. Evidentemente en el Estado de México durante los últimos tres años ha sido literalmente imposible instrumentar la Política Pública relativa al sector hídrico.

Pese a la imposibilidad de instrumentar la política pública antes referida, es importante hacer notar que ésta considera en su articulado la posibilidad de integrar al sector social en la prestación de los servicios. En primer término la Ley publicada en este año establece disposiciones relativas a la figura denominada *asignación*. Al igual que la concesión la *asignación* prevé la posibilidad para explotar, usar o aprovechar las aguas de jurisdicción estatal destinadas a la prestación de los servicios de agua potable para uso doméstico o público urbano a través del sector privado. En segundo término la citada Ley reconoce en su artículo 6 a los "*Grupos organizados de usuarios*" como un conjunto de ciudadanos, constituidos o no bajo una figura jurídica determinada, diferentes de los prestadores de los servicios, que proporcionan el servicio de agua potable. Finalmente reconoce que "*Prestador de los servicios*" es cualquier ente público o privado que preste los servicios a que se refiere

esa Ley. Lo que al parecer, brinda la posibilidad de que los servicios hidrosanitarios sean proporcionados a la población por un ente distinto a la autoridad municipal.

No obstante a lo anterior, estas disposiciones que parecen ser la punta de lanza para que actores al margen del derecho regularicen su actuar en la actividad que vienen realizando, se encuentran aisladas dentro del cuerpo jurídico relativo a la materia. O bien son disposiciones que difícilmente se pueden implementar debido a la ambigüedad y contrariedad que presenta el cuerpo jurídico en el que se integran.

En el Estado de México tras treinta años de que los Comités de agua operen al margen de la Política pública relativa, podemos ver que tiene lugar un inicio aislado e inconcluso, encaminado a reconocer la participación del sector social, e involucrarlo en la política hídrica. El escenario relativo a este sector deja ver un proceso para descentralizar los servicios hidrosanitarios instrumentado de manera inconclusa. Esto es así debido a que a treinta años de haberlo iniciado se puede apreciar que aún faltan mecanismos eficientes para su administración, así como continuidad en los existentes. En la actualidad en nuestro país subsisten y operan organizaciones prestadoras de servicios que venían actuando así desde antes de iniciar la descentralización del sector.

Diversos factores convergen para que en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, El Comité del Pueblo de San Martín Tepetlixpan preste los servicios hidrosanitarios en su comunidad. El más importante de ellos en la actualidad es la deficiencia en la gobernanza

del sector, misma que se refleja en la ausencia de políticas públicas que instrumenten la integración del sector social organizado en la prestación de los servicios.

Por un lado el Congreso del Estado prevé la posibilidad de que los servicios sean prestados por "*Grupos organizados de usuarios*". Sin embargo no integra en la política pública relativa el camino que el Gobierno municipal debe seguir para otorgar ese reconocimiento. Por lo anterior éste no está en la posibilidad de implementar algún mecanismo que le permita reconocer al comité como un Grupo organizado de usuarios que brindan el servicio de agua potable dentro de su comunidad.

Es un hecho indiscutible que el Comité del pueblo suministra el servicio de agua potable y drenaje dentro de su circunscripción territorial desde los años sesenta. Recientemente mediante el Instrumento Notarial número 36,405 (treinta y seis mil cuatrocientos cinco), levantado ante la Notaria Publica número 88 a cargo del Lic. Enrique Sandoval Gómez, éste se constituyó formalmente bajo la figura Jurídica de Asociación Civil. Hoy en día entre otras atribuciones denominadas como objeto de la referida sociedad el Comité tiene a su cargo una serie de facultades que desde la década de los ochentas están reservadas al Estado mexicano a través de sus Municipios.

Para precisar esta situación decidí transcribir parte del acta notariada, que contrario a lo que dispone la legislación aplicable a la materia otorga facultades exclusivas del Estado al Comité.

"Se determina como objeto de la sociedad aquí protocolizada:

- a).- Prestar el servicio de agua potable, drenaje y tratamiento en su respectiva jurisdicción.
- b).-Participar, en coordinación con los gobiernos federal y estatal, en la prestación del servicio, de acuerdo a sus atribuciones y responsabilidades.
- c).-Planear y programar la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.
- d).-Realizar, por sí mismo o a través de terceros, las obras de infraestructura hidráulica, su operación y mantenimiento.
- e).-Adoptar las medidas necesarias para alcanzar su autosuficiencia financiera.
- f).-Administrar la red del sistema de agua potable y alcantarillado en su jurisdicción.
- g).-Mantener, acrecentar y administrar su patrimonio (fuentes de agua, redes de tubería, planos, etc.) para hacerlo eficiente, útil y duradero.
- h).-Preservar los recursos hídricos e hidráulicos para no afectar los intereses de las generaciones futuras, promocionando un servicio de calidad.
- i).-Cuidar y preservar el patrimonio común, compuesto por fuentes de abastecimiento (acuíferos, bosques, ríos, lagos), infraestructura, información (planos bases de datos, planes a futuro) y sus propios recursos humanos.
- j).-Defender ante todas las autoridades federales, estatales y municipales, tanto administrativas como jurisdiccionales, en todas las instancias, los derechos de los usuarios así como los de la institución.
- k).-Vigilar y defender ante todas las autoridades federales, estatales y municipales tanto administrativas como jurisdiccionales, en todas las instancias para que se respeten todos los

trazos originales de la red de distribución del agua potable y alcantarillado, así como las ampliaciones que se han efectuado hasta la fecha.

L).-Pugnar ante las autoridades municipales de Cuautitlán Izcalli, el pago del bloque de la cantidad de agua que consumen los usuarios, con el fin de conservar el precio del pago del agua bajo la modalidad de "rural".

m).-Realizar todas las actividades necesarias tendientes al cumplimiento de los fines señalados que integran el objeto social de la institución..."

Tras la lectura de las atribuciones conferidas al Comité podemos apreciar que éste contrario a lo que dispone el cuerpo jurídico aplicable a la materia pretende dar legitimidad a su actuar. Se ha organizado de tal forma que a la fecha con disposiciones ambiguas o incompletas, como es el caso, cuenta con un instrumento que trata de justificar su participación en el suministro de los servicios. Sin embargo a pesar de este Instrumento notariado los servicios relativos al sector hídrico están conferidos al Estado a través de sus Municipios. En consecuencia podemos afirmar que el Comité de agua mantiene privatizado de facto la prestación de agua y drenaje en su respectiva jurisdicción.

La privatización de facto tiene lugar, toda vez que a pesar de que la Ley aplicable a la materia considera a los "*Grupos organizados de usuarios*" como un conjunto de ciudadanos, constituidos o no bajo una figura jurídica determinada, diferentes de los prestadores de los servicios, que proporcionan el servicio de agua potable. No prevé el mecanismo que determine cómo reconocer e integrar a estos grupos organizados.

Ante una situación en la cual la legislación aplicable a la materia está incompleta el Comité mantiene privatizados los servicios hidrosanitarios en su comunidad. Toda vez que sin ningún soporte legal establece a los usuarios del servicio las tarifas que deben pagar por la contraprestación. Es también el Comité el encargado de cobrar las mismas. Sin embargo, es OPERAGUA IZCALLI, el responsable de pagar a la federación por el recurso hídrico explotado y suministrado en la circunscripción. De igual manera, es éste el responsable de dar mantenimiento a la infraestructura hidráulica que se utiliza para el abastecimiento del vital líquido. Situación que repercute directamente sobre él. El problema planteado refleja por un lado a un Organismo Operador que realiza la inversión en infraestructura y pago de derechos a la CONAGUA. Por otro lado un Comité de agua que se organiza y establece y cobra una tarifa por los servicios suministrados.

Como podemos ver el escenario descrito no es sostenible para ninguno de los actores involucrados. Toda vez que si OPERAGUA IZCALLI continúa invirtiendo recurso económico y humano para la prestación de los servicios en el pueblo de San Martín, sin tener la posibilidad de recuperar ese recurso está adoptando el papel de financiador. Situación insostenible a largo plazo. Así mismo no es posible determinar cuánto tiempo más le será posible al Comité seguir suministrando los servicios, careciendo del respaldo jurídico para ello. No debemos olvidar que la calidad del agua suministrada a la población, así como las descargas de agua residual muy probablemente no cumplan del todo la normatividad de sanidad. De tal forma que esta situación es un latente foco de salud pública.

De acuerdo con Enrique Aguilar los procesos de descentralización han generado la desaparición de los organismos nacionales orientados a desarrollar programas de agua y saneamiento en las áreas rurales. Aguilar, Enrique (2011: 27). En el caso mexicano el proceso de descentralización iniciado dejó en el olvido a las organizaciones comunitarias, al mismo tiempo desapareció para éstas el apoyo externo por parte de los Gobiernos locales. Ahora debido a la carencia de recursos técnicos y financieros con el debido respaldo jurídico la inversión se realiza únicamente en las cabeceras municipales.

No obstante a lo anterior, a pesar de que a la fecha se carece de mecanismos para proporcionar apoyo al sector rural muchos comités de agua comunitarios subsisten. Ante la escasa atención a los Comités por parte del Estado mexicano muchos de éstos se encuentran operando sin ningún registro como entidad legal. Situación que indudablemente ocasiona un perjuicio al Estado.

En el caso aquí planteado el Organismo operador desde hace 22 años invierte recursos propios para dar mantenimiento a la infraestructura hidrosanitaria. Inversión que, sin la posibilidad de ser reintegrada representa únicamente un gasto para el Estado. Situación que contribuye a mantener, y en el peor de los casos incrementar el déficit financiero que actualmente vive el Organismo operador. En la actualidad su principal acreedor es CONAGUA. Al cierre del año 2012 OPERAGUA IZCALLI adeuda a ésta \$57, 286,006.71 Véase anexo 1, por concepto de explotación del recurso hídrico. Al ser un ente municipal debidamente constituido y registrado legalmente cuenta con personalidad jurídica. Por ello es el único

reconocido por el Órgano federal para otorgarle el permiso de concesión del recurso. Sin embargo éste no es reconocido por la comunidad para suministrar los servicios. Aunado a lo anterior OPERAGUA IZCALLI invierte anualmente la cantidad de \$116,145.00 véase anexo 2, proporcionando mantenimiento a la red sanitaria del pueblo.

Como se desprende de la lectura de líneas anteriores hasta el día de hoy la existencia y operación del Comité perjudica al Organismo operador. Durante los últimos 30 años en el Pueblo de San Martín Tepetlixpan el Gobierno municipal ha desempeñado únicamente el papel de financiador en la prestación de los servicios hidrosanitarios en esta comunidad. Desde 1968 los servicios hidrosanitarios han sido suministrados en el pueblo por el Comité. La sociedad le ha otorgado el reconocimiento a éste para que sea el ente responsable de suministrarlos. El Estado a través del Municipio y posteriormente a través de OPERAGUA IZCALLI ha permitido que esta situación continúe hasta nuestros días.

Si la intención del legislador en la década de los ochentas fue la de descentralizar la prestación de los servicios. Para lo cual otorgó a los municipios la facultad y la responsabilidad de proporcionar el servicio de agua potable y drenaje en el territorio nacional. Así mismo, confirió a los ayuntamientos la facultad de Autoridad Fiscal. No implemento un mecanismo para que asociaciones como el Comité de san Martín Tepetlixpan dejaran de suministrar los servicios. Ante la situación antes referida este Comité de agua hasta nuestros días mantiene privatizado de facto el servicio de Agua potable y drenaje. Lo cual evidencia deficiencias en el manejo del recurso hídrico no resueltas por el Estado. La mala facturación y ausencia en la

recaudación por la prestación de los servicios en San Martín Tepetlixpan es un factor determinante que contribuye para el Organismo operador viva un escenario en el cual es únicamente financiador de un servicio.

En este contexto de ideas podemos afirmar que en la actualidad la operación del comité de San Martín Tepetlixpan ocasiona una pérdida al Organismo operador, autoridad por derecho responsable de prestar los servicios. Lo anterior es así toda vez que el Comité establece tarifas a los vecinos fuera de los costos que implica la prestación de los servicios, y cobra las mismas sin dar cuenta de ello a ninguna autoridad o ente gubernamental. Sin embargo, OPERAGUA IZCALLI es el responsable ante la Comisión Nacional del Agua de pagar por la explotación del recurso hídrico que se suministra en el pueblo de San Martín Tepetlixpan.

A pesar de contar con todo el respaldo jurídico para recaudar el pago por la contraprestación de los servicios, municipios y sus Organismos operadores se ven afectados por situaciones de hecho a cargo de organizaciones como el Comité de San Martín Tepetlixpan que continúan operando al margen de la Ley. Lo anterior es así debido a que hasta nuestros días las políticas públicas relativas a la materia no prevén mecanismo alguno para integrarlos como prestadores del servicio. Recaudar de la comunidad la tarifa que ellos mismos establecen por la prestación de los servicios contribuye para que en la actualidad el organismo operador esté endeudado con la federación por la falta de pago de los derechos concesionados para explotar y usar el recurso hídrico.

Diversos factores convergen para que se llegue a una situación como la que hoy en día se vive en el Municipio de Cuautitlán Izcalli. Ya hemos mencionado, y ha quedado claro que hizo falta fortalecer el proceso iniciado en 1983 mediante la instrumentación de Políticas Públicas complementarias. Es innegable que en el ámbito municipal, el ámbito cotidiano, no es posible lograr la descentralización mediante un simple decreto. Para que la descentralización de los servicios tenga lugar, es necesario que los decretos sean continuos, que gradualmente persigan los objetivos previamente fijados. En el caso que nos ocupa la descentralización de los servicios.

De igual manera, acompañado de la continuidad y determinación para alcanzar los objetivos inicialmente planteados es indispensable contar con la voluntad de los aplicadores de las políticas públicas destinadas a ello. Es muy frecuente que en el Estado de México, como en otros estados de la República, la existencia de criterios políticos se asocie y antepongan a la hora de aprobar, y poner en práctica la legislación encaminada a diversos temas. En el sector hídrico como paradigma de ello podemos mencionar las tarifas de los servicios. Factor importante para lograr la autonomía financiera en su prestación, y con ello, encaminar a sus prestadores hacia la descentralización.

Otro factor que ejerce efectos negativos en la prestación de los servicios y que surge como consecuencia de que en México la provisión de éstos se encuentren a cargo del sector público es la frecuente rotación de personal. En el 2008 un estudio realizado por la "Water and Sanitation Services for the Human Poor" determinó que en materia de agua en toda América

Latina "... se caracteriza por una fuerte influencia política en las decisiones de contratación, promoción y despido de sus empleados; es decir, no hay carrera administrativa, lo cual genera una fuerte rotación de personal, que debería ser especializado para poder desarrollar adecuadamente las tareas técnicas" (WSP, 2008). En México los intereses políticos son un factor que ha ejercido una fuerte influencia para no lograr la profesionalización en la prestación de los servicios.

El escenario aquí planteado no es la excepción, por un lado se aprecia la existencia de un Organismo operador, denominado OPERAGUA IZCALLI, que invariablemente está sujeto a la Injerencia política, politización de decisiones importantes en materia de tarifas y administración del personal, así como falta de autonomía administrativa. Por otro lado, Un Comité de agua que a pesar de carecer de reglamentación y legitimidad en su actuar opera y suministra los servicios desde 1968.

Es altamente probable que por las razones arriba enunciadas la comunidad haya determinado otorgar el reconocimiento al Comité del pueblo, para que sea éste el ente que se haga responsable de suministrar los servicios, sin importar que las Políticas Públicas relativas a la materia otorguen al Estado esa responsabilidad. De acuerdo a un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2007), se han identificado factores que influyen el accionar del sector público en América Latina y que tiene sus repercusiones en el sector. Por ejemplo, la falta de capacidad de atraer y retener personal calificado para el buen funcionamiento de las organizaciones, principalmente, por problemas salariales.

Por su lado La falta de reconocimiento por parte del Estado. Así como la ausencia de mecanismos para integrar en la prestación de los servicios hidrosanitarios a la sociedad civil, o en su caso al sector privado permite la continuidad situaciones que tienen lugar al margen de la Ley. Como es el caso del Comité de San Martín.

OPERAGUA IZCALLI Dispone de los mecanismos y recursos necesarios para conseguir la profesionalización de los servidores públicos que ahí laboran. Sin embargo está sujeto a los inevitables y constantes cambios de gestión municipal. En el Estado de México, de tres años, a consecuencia de ello el personal cambia constantemente. Lo que ocasiona una continua rotación de los servidores públicos en el sector hídrico, así como, falta de continuidad en los programas y proyectos a largo plazo.

Contrario a lo anterior, desde la década de los sesentas el Comité de agua se ha organizado, y opera en semejanza a una empresa privada. Se gobierna por una junta directiva. Sin ánimo de lucro, se reúne en asamblea general, a la cual asisten todos los usuarios de los servicios, aportando sus opiniones y experiencia en la materia. Los cargos de Presidente, Tesorero, y Secretario, de la Junta Directiva son honoríficos. Sin embargo este grupo organizado de ciudadanos carece de licencia o acuerdo formal para explotar y suministrar el agua potable. A pesar de esta informalidad, éste ha funcionado y suministrado a la población los servicios desde 1968. La falta de personalidad jurídica no es impedimento para que el Comité preste los servicios. Sin embargo su actuación está al margen del marco jurídico aplicable al recurso hídrico.

Como se desprende del párrafo anterior el Comité de San Martín Tepetlixpan no es nuevo actor o actor transitorio dentro del escenario de agua y saneamiento. Así mismo constituye una respuesta con alto contenido social, que no ha sido reconocida ni coordinada en forma adecuada por los entes que fijan las políticas públicas del sector hídrico. Su éxito radica en el compromiso y convencimiento que tiene la comunidad sobre la necesidad de asegurar un sistema de agua potable. Constituye una respuesta efectiva por parte de la sociedad civil, aun cuando todavía débil.

Es irrefutable la importancia de la existencia y funcionamiento del Comité de agua en esta localidad. Situación que tienen lugar dentro de un escenario en el cual existe un vacío normativo adecuado para los Comités de agua. Resaltar su existencia y funcionamiento no concluye con el hecho de prestar los servicios hidrosanitarios, y administrar el recurso hídrico de facto. Hace falta resaltar la importancia y urgencia de elaborar e implementar políticas públicas que establezcan medidas administrativas para regular situaciones como la que hoy nos ocupa. Es necesario que el Estado mexicano tome en cuenta el caso de éxito que aquí se planteó en el Capítulo II y adopte el papel de Gobierno promotor. Chile ofrece un proceso ordenado que bien merece ser tomado como referencia para gradualmente instrumentar la participación regulada en la prestación de los servicios del sector social y privado.

Priorizar sobre la elaboración de un marco jurídico claro, puntual, detallado, y oportuno que establezca los posibles mecanismos de interacción del sector social, y en su caso del

sector privado, brindará la oportunidad de enderezar el camino que se inició en la década de los ochenta.

Es evidente y debe considerarse como un factor importante que en el municipio de Cuautitlán Izcalli, la Comunidad manifiesta un interés directo en la administración del recurso hídrico. No persigue ningún fin político, o interés personal. Factores que difícilmente pueden eliminarse en el sector público debido a que frecuentemente los objetivos operativos se encuentran ligados, y en el peor de los casos, subordinados a las metas sociales y políticas.

Reorganizar el marco Jurídico relativo a la materia, y considerar la participación regulada del sector privado y social en la prestación de los servicios hidrosanitarios es una acción que en México está a cargo del Estado. Podemos apreciar que esa potestad Chile la ejerció de manera exitosa. Planeó, organizó, y llevó a cabo su proceso de privatización de los servicios. De igual forma de manera ordenada y consolidada el Estado mexicano debe implementar una estrategia en la cual las políticas públicas reconozcan la imposibilidad del Estado para continuar desempeñando el papel de financiador de los servicios. Así mismo se legitime la existencia de grupos de ciudadanos organizados que continúan prestando los servicios aún después de la reforma de 1983. Experiencias como la de Chile constituyen un valioso elemento en el proceso de desarrollo de políticas públicas encaminadas a regular la administración del recurso hídrico. Elaborar de manera minuciosa e intervencionista Políticas Públicas tendientes a regular a las organizaciones comunitarias como el Comité de San Martín Tepetitlan permitirá que sean éstas las responsables finales de la prestación de los servicios

y evitará la continuidad de acciones que privatizan de facto la administración del recurso, y paralelo a ello perjudican al Estado.

Crear el soporte jurídico para otorgar facultades a estos grupos organizados que les brinden la oportunidad de ejercer actos de administración sobre el recurso hídrico representa una posibilidad para solucionar la problemática aquí planteada. Ante la innegable realidad descrita, el Estado mexicano debe instrumentar los mecanismos necesarios para transferir la prestación de los servicios de agua potable y drenaje al Comité de San Martín Tepetlixpan. Hacer realidad lo anterior indudablemente resultará benéfico para el Comité de agua, así como para OPERAGUA IZCALLI.

Ante una situación en la cual los hechos han rebasado el derecho, y han sido un factor para ocasionar un déficit financiero al Estado, lo más conveniente es ajustar las normas para encausar, dirigir y regular los hechos. Si bien la regulación es una característica de las entidades que prestan servicios públicos, el contenido y el alcance de tal regulación no es estático, sino que tiende a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips, 1993).

El Estado mexicano tiene a cargo la implementación de Políticas Públicas. Debe reconsiderar el papel que en el caso aquí planteado viene desempeñando, el de financiador en la prestación de los servicios. Ante la imposibilidad de sostener éste por un periodo prolongado es conveniente que reconsidere su participación y vea como una posibilidad incursionar en el

sector hídrico como promotor. Para ello dispone de la potestad de instrumentar mediante Políticas Públicas mecanismos y procesos legítimos.

El déficit económico que presentan la mayoría de los municipios obedece a diversos factores. Sin embargo en el caso específico podemos afirmar que la existencia de organizaciones como el Comité de San Martín es un factor determinante para que OPERAGUA IZCALLI presente un déficit financiero. La alta influencia política bajo la cual se encuentra el sector hídrico el Estado de México, permite que el Comité opere dentro de su comunidad, toda vez que la rotación de personal en el Organismo operador ocasiona ausencia de políticas públicas a largo plazo, o bien seguimiento a las que pudieran existir. Contrario a la rotación de personal en el Organismo operador el Comité del pueblo es administrado por ciudadanos que han colaborado en él desde su inicio.

Hemos visto que de manera incipiente la reciente Ley del agua para el Estado de México y Municipios considera la posibilidad de incluir a la sociedad civil organizada en lo que denomina *Grupo de usuarios organizados* dentro de la prestación de los servicios hidrosanitarios. Sin embargo lo hace de manera inconclusa pues como ha sido expresado en líneas anteriores la Ley no puede ser instrumentada en su totalidad. De igual manera no integra disposiciones que proporcionen a los Comités de agua la formalidad que requieren para regular su intervención en la prestación de los servicios hidrosanitarios.

Es muy posible que el Comité de agua de San Martín Tepetlixpan, continúe operando, suministrando y administrando los servicios. Sin embargo, es importante tener presente que la ausencia de legislación y lineamientos destinados a regular y encaminar su actuación, son un factor para que se presenten deficiencias lamentables en su suministro. Como paradigma podemos mencionar la calidad del agua que distribuyen. Es indispensable que el recurso hídrico que se suministra a la población sea apto para consumo humano. Así mismo, el tratamiento y disposición de aguas residuales está sujeto a normas oficiales mexicanas, que muy probablemente no se cumplan en la comunidad.

Independientemente del latente peligro de salud pública en el caso aquí expuesto, podemos afirmar que la administración del recurso hídrico en el Municipio de Cuautitlán Izcalli es susceptible de mejorar. Como ha quedado establecido es indispensable reconocer la importancia de la actuación del Comité, así como instrumentar un proyecto para regularlo, lo que le permitirá al Estado abandonar el papel de financiador de los servicios.

Si se quiere frenar el déficit fiscal resultante de esta situación, así como, evitar toda posibilidad de un riesgo de salud pública, el Estado debe considerar la posibilidad de transferir legalmente el servicio de agua potable y drenaje en esta comunidad. Incursionar con el papel de Gobierno promotor e Implementar políticas públicas intervencionistas que regulen la privatización de facto en el pueblo de san Martín Tepetlixpan es el camino que da al gobierno local la posibilidad para dejar de ser el financiador de los servicios hidrosanitarios en esta comunidad.

IV

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

Propuestas

En primer término el Estado mexicano debe mantener fijo su objetivo. El cual debe ser evitar continuar desempeñando el papel de financiador en la prestación de los servicios hidrosanitarios. Partiendo del escenario actual, y de la experiencia a cargo de Chile, en primera instancia es indispensable otorgar el reconocimiento y legitimar la existencia de los grupos organizados que suministran de facto los servicios.

Una vez reconocidos todos estos grupos deberá Instrumentar gradualmente y con el debido respaldo jurídico la transferencia de los servicios hidrosanitarios para evitar continuar financiándolos como hasta ahora lo viene haciendo. Si bien la regulación es una característica de las entidades que prestan servicios públicos, el contenido y el alcance de tal regulación no es estático, sino que tiende a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips, 1993).

El Estado mexicana ha tratado al recurso hídrico como un bien público. Situación que en el caso concreto lo ha llevado a ser financiador de los servicios hidrosanitarios. Estamos consientes que el proceso de considerar y tratar este recurso finito como un bien privado puede

ser lento y muy difícil de implementar, un buen comienzo para disminuir el déficit ocasionado al Estado es considerar la posibilidad de que éste desempeñe el papel de Gobierno promotor.

Al igual que Chile el Gobierno mexicano debe procurar elaborar todo un respaldo Jurídico para promover y controlar la incursión del sector privado y social en la prestación de los servicios. La posibilidad de instrumentar políticas públicas para llevar a cabo su transmisión en el pueblo de San Martín Tepetlixpan, debe ser llevada a cabo a la luz del derecho.

Como se ha dicho anteriormente probablemente sea difícil considerar el recurso hídrico como un bien privado. Sin embargo de esa dificultad se puede sacar ventaja para que el Estado como representante de la Nación, propietaria del recurso hídrico según la legislación vigente, sea el responsable de crear las condiciones e instrumentar Políticas Públicas para su administración. Usar el mercado para asignar el valor del agua es una opción que le brinda la posibilidad de dejar de ser financiador de los servicios y responsabilizar e involucrar al sector social y privado en su prestación.

Al instrumentar una transferencia gradual de los servicios el Estado mexicano no debe olvidar garantizar la preservación del recurso, así como prever y resolver todas las posibles externalidades que afecten tanto el ambiente como a terceros. En palabras de Renato Gazmuri (1997) se debe considerar:

Otorgar Derechos de Aprovechamiento de Agua a los particulares velando por la preservación del recurso.

Autorizar a la Sociedad Civil organizada la construcción de infraestructura hidráulica mayor.

Construir, por subsidiariedad, infraestructura hidráulica para ser traspasada a los usuarios. Estos deben participar desde la elaboración del proyecto, que posteriormente adquirirán. Este sólo podrá ser construido con un previo compromiso formal de compra.

A través de una Autoridad Nacional de Tarifas fijar los precios del agua en casos de monopolios naturales; considerando todos los costos involucrados. La tarifa de agua potable y alcantarillado debe tomar en cuenta: el valor de mercado de los derechos de agua bruta; amortización de infraestructura; conservación; mantenimiento; administración; distribución; cobranza y un porcentaje de capitalización que le permita a la empresa invertir en mejoramiento de infraestructura.

Subsidiar, a los productores agrícolas marginales, el costo del agua de regadío.

Licitación de las aguas provenientes de fuentes nuevas o las no asignadas.

De igual manera, comenta Renato Gazmuri, el papel que corresponde llevar a cabo a la sociedad civil, es hacerse responsable de la producción de bienes y servicios en que se utiliza el recurso. Será ésta la titular de los Derechos de Aprovechamiento; y podrá usar, gozar y disponer de ellos para producir bienes y servicios. (Renato Gazmuri 1997).

Chile instrumentó una política hídrica completa, integral, en la cual promovió la regulación adecuada de la participación del sector privado y social en la operación de la infraestructura hidráulica. En el caso mexicano la principal preocupación debe ser frenar el papel financiador

del Estado en materia hídrica, para ello deberá considerar al igual que Chile la elaboración e implementación de políticas públicas completas que puedan ser instrumentadas en el corto plazo, sin olvidar que el proceso de incursión del sector privado y social debe ser continuo para que gradualmente se complete la integración de grupos que operan de facto. Como sucedió en Chile esta acción regulada del sector privado y social, permitirá al Estado superar el déficit financiero que presenta y alcanzar metas, a corto y largo plazo.

Chile Instrumentó políticas públicas de tal forma que pudo crear un sistema reglamentario hídrico en el cual integro instituciones públicas con atribuciones claras para normar y supervisar. Fortaleció con excesiva reglamentación la incursión del sector privado y social en la prestación de los servicios. En México un buen comienzo para alcanzar la descentralización de los servicios, y que el Estado deje de actuar como financiador de éstos es reconocer y legitimar la participación del sector social. Instrumentar políticas públicas completas y puntuales para integrar y responsabilizar financieramente a los grupos que operan de facto. Paralelo a ello crear un ente que supervise la participación del sector social privado en la prestación de los servicios.

Conclusiones.

La problemática en torno a la prestación de los servicios hidrosanitarios presenta múltiples variantes que se pueden traducir en diversos retos a superar. Difícilmente puede resolverse de una sola vez, debido a las circunstancias bajo las cuales se desenvuelve. Estos eventos están sujetos a diversos y cambiantes factores, como pueden ser la disposición de recurso, el incremento poblacional, la existencia de políticas públicas ambiguas o contradictorias, entre otros. Sin embargo, es necesario determinar las conclusiones que destacan en el tema que hoy nos ocupa. Éstas, en su mayoría, se originan de la problemática administrativa y técnica que enfrenta el suministro de los servicios en el pueblo de San Martín Tepetlixpan, en una situación como la que aquí se planteó.

La prestación de los servicios hidrosanitarios requiere de planeación que integre un proyecto a mediano y largo plazo. En la actualidad en México las políticas públicas relativas a la materia otorgan al Municipio esa facultad, situación que lamentablemente coloca al sector a un constante cambio de planeación, debido al corto periodo que dura la gestión municipal. Al ser el municipio el responsable de elaborar los proyectos encaminados a administrar el recurso hídrico, invariablemente cada tres años la rotación del personal, y la falta de seguimiento a los proyectos a mediano y largo plazo terminan afectando y deteriorando la eficiencia en la prestación de los servicios.

Para garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios debe estar presente la profesionalización en el personal que labora en el sector, así mismo debe existir continuidad en los planes y proyectos implementados a mediano y largo plazo.

El hecho de que los servicios estén a cargo del nivel de Gobierno más cercano a la gente, el municipal ha generado la politización de éstos. Situación que imposibilita determinar tarifas acorde a los costos por su prestación.

En el caso aquí planteado es evidente que la ausencia de facturación en el pueblo de San Martín Tepetlixpan por parte del Organismo operador contribuye para incrementar su déficit financiero. OPERAGUA IZCALLI desde su creación a la fecha ha actuado únicamente como financiador de los servicios en esta comunidad. Situación que a largo plazo es insostenible e innegablemente se traducirá, en el mejor de los casos, en la reducción de la inversión destinada al suministro de los servicios creando así infraestructura hidrosanitaria en mal estado.

Ante una situación como la que se planteó se puede concluir que falta transparencia administrativa en el manejo del recurso hídrico. El Organismo Operador solventa todos los costos para el suministro de los servicios hidrosanitarios. El Comité de agua establece y cobra las tarifas por la prestación de los éstos. Independientemente del déficit financiero del Organismo Operador, se desconoce cuál es el destino del recurso financiero generado por la prestación de los servicios que recauda el Comité.

La ausencia de legislación destinada a regular la prestación de los servicios hidrosanitarios a cargo de organizaciones, como el Comité de San Martín Tepetlixpan, genera falta de tratamiento de agua. Así como deforestación de micro cuencas.

El Estado mexicano no dio continuidad al proceso de descentralización que puso en marcha en el año de 1983. Se observa una ausencia de políticas públicas en el tema, que reconozcan y regulen el actuar de los Comités o Juntas Federales que operaban antes de la instrumentación del decreto que en 1983 delegó la responsabilidad de suministrar los servicios a los municipios.

Si bien el acceso al agua es un derecho, éste conlleva costos diversos que naturalmente hay que pagar. Los anteriores son dos conceptos que deben distinguirse nítidamente. Si existiere una empresa privada -existen en el orbe- que pueda enfrentar esas condicionantes que deberían ser parte de una política pública nítida y verdaderamente aplicada, hoy ausente en México. (Mestre, Eduardo. 2006).

El acceso físico al agua limpia y potable en cantidad y calidad suficientes ha sido reconocido como un derecho humano por muchas leyes y acuerdos internacionales, los cuales en su gran mayoría han sido ratificados por México. Uno de estos acuerdos más importantes, la llamada "Observación General N° 15", del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, declara que: "El derecho humano al agua da a todos el derecho a tener agua suficiente, potable, aceptable, accesible física y económicamente para

uso personal y doméstico. Es necesaria una cantidad adecuada de agua potable para prevenir la muerte por deshidratación, reducir el riesgo de enfermedades relacionadas al agua y para satisfacer las necesidades de consumo, preparación de alimentos e higiene personal y doméstica”.

Del contenido de la observación No. 15, documento de corte internacional, se desprende que es indispensable para el desarrollo de la vida humana tener acceso a agua potable, sin embargo, no obliga a los Estados que simpatizan con esta declaración a proporcionar el vital líquido de manera gratuita.

Hoy en día en México el Estado es un actor que innegablemente administra el recurso hídrico. Sin embargo no ha visto los fenómenos sociales que surgieron de la reforma implementada. No ha tomado en cuenta a los comités de agua, en la elaboración de políticas y planes de desarrollo municipales. Los Comités de agua antes de la reforma del artículo 115 constitucional eran un canal para hacer llegar los servicios hidrosanitarios en las poblaciones rurales. En la actualidad son actores que aún suministran los servicios y que prolongarán esta actividad al margen de la ley. A menos que el Estado mediante los tres niveles de gobierno y en colaboración con la sociedad instrumente Políticas públicas incluyentes que los integre y regule en su actuar para optimizar la administración del recurso hídrico.

El marco jurídico ambiguo e incompleto constituye una limitación para el desarrollo de nuevas estrategias en la instrumentación de nuevos proyectos. Aunado a lo anterior la falta de capacidad institucional son un obstáculo para concertar los usos y costumbres de la comunidad de San Martín Tepetlixpan.

En la actualidad la realidad nos muestra que a contrario sensu el agua es un recurso finito y de gran valor. El derecho por sí solo no puede combatir la problemática que enfrenta el sector hídrico. En algunos países se han dictado leyes que regulan y protegen al agua y al medio ambiente en general. Sin embargo es importante reconocer que el Estado y la sociedad debemos transitar juntos con una conciencia de compromiso para llevar a cabo una explotación responsable y sustentable del recurso hídrico.

En Cuautitlán Izcalli ante la imposibilidad de recuperar la inversión destinada al mantenimiento de la infraestructura, el desarrollo del recurso hídrico en el Estado se entorpece y retrasa. Completar el marco jurídico existente para regular y coordinar la situación de facto que se vive en San Martín Tepetlixpan requiere de hacer uso de la política pública como medio de regulación para que el sector privado y el sector social incursionen en la prestación de los servicios. El reconocimiento de los grupos organizados y la regulación de éstos es urgente a fin de considerar su participación en la prestación de los servicios relacionados con el agua para brindar la posibilidad de alcanzar mejoras en eficiencia, y optimización del recurso.

Las reformas de las políticas Públicas en cualquier sector son la mejor oportunidad de plantear soluciones a cada uno de los problemas que se presentan y también a los que son causados por sus omisiones. En el caso concreto es necesario implementar una reforma integral e intervencionista que otorgue legitimidad al actuar de todos los involucrados. El Estado, el sector privado y el Sector social deben interactuar en un marco que brinde certeza jurídica.

La premisa que debe estar presente para llevar a cabo la participación del sector social y privado en la prestación de los servicios hidrosanitarios es la estricta regulación por parte del Estado

V

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, Amilpa Enrique (2011), *Gestión Comunitaria de los Servicios de Agua y Saneamiento: Su Posible aplicación en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/MEX/L1047.

Batley, Richard (1996), *Manejo de ciudades en crecimiento. Servicios Públicos y Privado*, en Privatización y Responsabilidad Social, Programa de Gestión Urbana, PNUD, Banco Mundial, Quito, Ecuador, pp.2-40.

Borja, Yordi (1996), *Ciudades: Planeamiento Estratégico, y Gobierno de la Ciudad*. en Privatización y Responsabilidad Social, Programa de Gestión Urbana PNUD, Banco Mundial, Quito, Ecuador, pp. 41-57.

Cruz, Cerón Gabriel (2005), *Economía aplicada a la valoración de impactos ambientales*, Editorial Universidad de Caldas, 2005.

Organización Mundial de la Salud (2011) *El Derecho al agua, Folleto informativo No. 15* GE. 10-14428- marzo 2011- 4,795. ISSN 1014-5613.

Gazmuri, Renato (1997), *Conceptos básicos en políticas de agua basados en el mercado* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Contribuciones al taller sobre aspectos de la privatización de las empresas se servicios públicos relacionadas con el agua en América*. LC/R 1723

Jouravlev, Andrei (2004), *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 74, LC/L:2169-P*, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.org>).

Maytz, Renate, *Nuevos desafíos de la teoría del Governance*, Instituciones y desarrollo, No. 7, pp. 35-51

Mestre, Eduardo. 2006. Eduardo mestre / agua: Bien público o privado. *Mural*, Mar 19, 2006. <http://search.proquest.com/docview/374638512?accountid=41816> (accessed October 16, 2012).

Musgrave, Richard (1987), *Merit Goods, The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Volumen 3, London, Mac Millan.

Pérez, Salazar Mauricio (2009), *Necesidades, Derechos y Políticas Públicas: Una Mirada Desde La Teoría Económica*. Revista de Economía Institucional, Vol. 11, No. 20, primer semestre/2009, pp. 253-269

Phillips, Charles (1993), *The regulation of public utilities*. Theory and Practice, Arlington, Virginia, Public Utilities Reports, Inc.

Valenzuela, Soledad y Andrei Jouravlev (2007), *Servicios urbanos de agua potable y alcantarillado en Chile: factores determinantes de desempeño*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* No. 123, LC/L.2727-P, Santiago de Chile (Disponible en Internet: <http://www.eclac.org>).

WSP (2008) "Water and Sanitation Services for the Human Poor"

Bibliografía secundaria.

Becerra, Pérez Mariana, Jaime Sainz Santamaría y Carlos Muñoz Piña (2006), *Los conflictos del agua en México. Diagnóstico y análisis*. Gestión y política pública, primer semestre, año/vol. XV, número 001. Centro de Investigación y Docencia Económicas D. F., México pp 111-143

CNA. Comisión Nacional del Agua. 2011. Estadísticas del Agua en México. Ed. CONAGUA/SEMARNAT 2011.

COHRE, *Legal Resources for the Right to Water: International and National Standards*, Sources 8 (2003), pág. 56.

Dourojeanni, Axel, Andrei Jouravlev y Guillermo Chavez (2022), *Gestión del agua a nivel Cuencas: Teoría y práctica, Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. (CEPAL) LC/L.1777-P

Michael, Hantke-Domas y Andrei Jouravlev (2011), *Lineamientos de Política Pública para el sector de agua potable y saneamiento*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/W.400.

Rojas, Ortuste Franz (2000) *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los servicios de agua potable y saneamiento*. ANEAS.

R. Lee Terense y Andrei Jouravlev (1997), *Participación privada en la prestación de los servicios de agua. Modalidades para la prestación privada en los servicios de agua*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). LC/L.1024

Sánchez, Muñoz María del Pilar y Martha Inés Usaquén Chía (2012), *Economía de los servicios domiciliarios, más allá del mercado y del Estado*.

VI ANEXOS

ANEXO 1



O.P.D. PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
RESUMEN DE ADELIDOS DE AGUA EN BLOQUE POR APROVECHAMIENTO
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

2012	VOLUMEN M3	HISTORICO TOTAL CUTZAMALA P.A.L.	APROVECHAMIENTO ACTUALIZADO A LA FECHA DEL PAGO O RETENCIÓN	PAGO O RETENCIÓN	APROVECHAMIENTO CAUSADO	PARTE ACTUALIZADA	APROVECHAMIENTO ACTUALIZADO	RECARGOS	TOTAL
ENERO	1,356,503.00	6,682,146.48	7,066,041.47	4,864,489.00	2,401,552.47	87,898.82	2,469,449.29	225,048.21	2,714,495.50
FEBRERO	2,069,676.00	10,125,304.28	10,744,462.45	7,067,096.00	3,676,466.46	113,602.60	3,790,069.06	299,783.66	4,089,852.81
MARZO	1,645,816.00	8,129,879.70	8,647,628.07	5,693,200.00	3,054,328.07	84,910.26	3,139,238.33	212,840.22	3,362,078.55
ABRIL	1,756,098.00	8,659,089.34	9,276,868.96	5,969,171.00	3,321,464.96	77,390.59	3,398,875.55	182,038.46	3,680,912.01
MAYO	2,748,396.00	13,617,743.83	14,841,768.83	8,369,761.00	5,272,017.83	122,838.01	5,394,855.84	243,847.46	5,638,703.32
JUNIO	1,889,510.00	8,372,063.81	9,087,052.09	5,760,414.00	3,308,818.09	37,034.12	3,345,852.18	113,346.80	3,457,001.98
JULIO	1,539,246.00	7,571,186.82	8,172,336.94	6,239,407.00	2,935,126.94	26,371.84	2,961,501.78	67,662.71	3,027,063.49
AGOSTO	1,487,467.00	7,367,267.18	7,860,300.64	6,431,243.00	2,529,057.64	12,362.38	2,541,420.02	28,718.56	2,570,138.60
SEPTIEMBRE	1,541,979.00	7,632,860.36	8,282,106.19	5,827,038.00	2,626,069.19	0.00	2,626,069.19	0.00	2,626,069.19
OCTUBRE	1,683,427.00	8,409,876.06	8,408,876.97	0.00	8,408,876.97	152,218.75	8,562,094.72	367,008.68	8,949,101.40
NOVIEMBRE	1,569,885.00	7,891,423.04	7,832,819.80	0.00	7,832,819.80	86,947.58	8,021,567.38	271,834.62	8,293,801.90
DICIEMBRE	1,748,423.00	8,673,015.70	8,673,015.89	0.00	8,673,015.89	77,186.83	8,750,202.62	197,764.64	8,947,967.16
TOTALES	20,866,382.00	103,127,643.22	108,844,163.27	64,679,740.00	64,166,423.27	889,692.68	66,046,116.36	2,239,890.76	67,296,007.11

ANEXO 2



GERENCIA DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO
SUBGERENCIA DE DRENAJE Y MANTENIMIENTO DE ELECTROMECANICO
DEPARTAMENTO DE SANEAMIENTO 2010

Nº	Colonia	Metro	pozo de visita	coladera pluvial	boca de tormenta	rejilla de piso
1	Arcos de la hda	3350	82	102	4	0
2	Ampliacion la quebrada	100	0	0	0	0
3	Axollan	5319	118	19	2	14
4	Bosques de xhala	1590	35	6	1	8
5	Bosques del alba II	0	0	0	0	0
6	Cofradia I	6560	139	94	4	60
7	Cofradia I, II, III Y IV	18900	458	116	0	150
8	El rosario	290	8	0	0	0
9	El tikal	1350	33	0	2	0
10	Fco villa	1081	61	41	3	13
11	Fracc san antonio	320	5	6	0	0
12	Glorieta palomas	250	5	0	0	0
13	Hda del parque 1ra y 2da secc	6430	163	24	2	29
14	La piedra	2550	53	21	0	0
15	La presita	110	3	1	0	0
16	Las conchitas	400	11	0	0	0
17	Lomas de cuatilan	9450	211	23	0	13
18	Mirador sta rosa	2300	53	10	13	0
19	Residencial la luz	1418	41	44	3	3
20	Rinconada san miguel	4530	102	0	45	0
21	San jose buenavista	2300	56	27	0	4
22	San jose huanango	3100	58	2	2	8
23	San juan atlamica	3910	89	29	1	18
24	San martin tepetitlan	3970	118	76	1	19
25	San pablo de los rios	800	24	0	1	5
26	San sebastian xhala	4200	101	71	16	1
27	Secc anahuc	2810	52	0	1	8
28	U hab civica bacardi (y tres picos)	1400	43	12	1	0
29	U hab fidel velazquez	650	16	28	0	0
30	U hab militar sur	2200	49	51	0	0
31	U hab niños heroes	1950	40	32	0	50
32	Valle de la hda	6520	115	218	6	0
33	Bellavista	4240	80	15	22	12
34	Bosques da morelos	6700	158	21	19	0
35	Campestre del lago	9830	200	4	2	11
36	Conjunto tepevac	250	1	2	0	5
37	El sabinio	1190	23	0	6	0
38	Fracc la piedra	4800	114	0	19	0
39	Infonavit centro	3250	79	49	2	0
40	La aurora	1830	27	0	1	4
41	Lago de ope	800	18	0	0	0
42	San jose huanango	2150	74	6	2	0
43	Sta ma de ope la cuebraca	4500	114	19	0	12
44	Sta ma de ope las torres 1ra y 2da	14280	284	83	11	12
45	Sta ma huanquiendo	400	106	0	0	3
46	Tres de mayo	4090	75	2	22	12
47	U hab del rio	2460	45	17	0	29
48	U hab mexico	1200	26	0	1	22
49	Vista hermosa	2150	43	5	0	20
TOTAL		164038	3806	1276	215	545