

**MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL
PARA LA PRESTACIÓN DE LOS
SERVICIOS DE AGUA Y
SANEAMIENTO EN EL
ESTADO DE TABASCO, MÉXICO**

Enrique Aguilar Amilpa



Este documento fue preparado por el Ing. Enrique Aguilar Amilpa, Consultor de la CEPAL, en el marco de las actividades del Programa Conjunto del Sistema de las Naciones Unidas en México con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (OPAS-1816) “Fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio”

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES	5
I. CONTEXTO	9
A. Población y servicios de agua y saneamiento.....	9
B. Servicios de agua y saneamiento	10
C. Gestión comunitaria.....	15
II. PROPUESTAS DE ORDEN JURÍDICO.....	17
A. Evolución de la ley	17
B. Proyecto de nueva ley.....	18
1. Reflexiones sobre el proyecto de una nueva ley	19
C. Alcances de la nueva ley	24
D. Gestión comunitaria.....	24
1. Régimen económico-financiero.....	26
2. Derecho humano al agua.....	27
III. DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS PARA FORTALECER A LAS UDESA	28
A. Las UDESA en el marco de la Ley de Usos del Agua	28
B. Implementación	29
1. Aspectos jurídicos.....	30
2. Estrategia de implementación	31
IV. REFLEXIÓN FINAL	32
BIBLIOGRAFÍA	33
ANEXOS	35
I. Consideraciones sobre la ley de usos del agua	35
II. Algunas reflexiones sobre una nueva ley de agua en el estado de Tabasco	39
III. Proyecto de reglamento de la UDESA	47
ÍNDICE DE CUADROS	
1 TABASCO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 2010	10
2 TABASCO: COBERTURAS DE AGUA Y SANEAMIENTO, 2000 Y 2010.....	11
3 TABASCO: COBERTURAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, 2010.....	12
4 TABASCO: LOCALIDADES CON MÁS DE 10,000 HABITANTES EN 2000 Y 2010	12
5 TABASCO: MUNICIPIOS Y POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD, 2010.....	14

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1	TABASCO: CRECIMIENTO POBLACIONAL, 1990-2010.....	9
2	TABASCO: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN, 2010.....	10

ÍNDICE DE RECUADROS

1	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO.....	15
2	RECOMENDACIÓN 1.....	21
3	RECOMENDACIÓN 2.....	21
4	RECOMENDACIÓN 3.....	22
5	RECOMENDACIÓN 4.....	26
6	RECOMENDACIÓN 5.....	27

ANTECEDENTES

En el marco del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento, PCAyS, una de las contribuciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se refiere al análisis de los marcos normativos vigentes que regulan la prestación de los servicios de agua y saneamiento en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz. A partir de este análisis, cuyas conclusiones se integraron en julio de 2010 (Aguilar, 2010), se inició un proceso de diálogo con actores relevantes en cada una de las tres entidades federativas, con miras a identificar recomendaciones sobre posibles reformas a los marcos jurídicos o a los arreglos institucionales actuales, en apoyo al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en beneficio de la población objetivo del PCAyS.

En particular, destaca la celebración del Seminario “Regulación y gestión de los servicios de agua y saneamiento en Chiapas, Tabasco y Veracruz”, celebrado los días 19 y 20 de julio de 2010 en la ciudad de Xalapa, Veracruz, donde actores de los tres niveles de gobierno de los estados participantes compartieron sus experiencias en materia de regulación y gestión de los servicios. De este intercambio, resultaron recomendaciones concretas sobre posibles cambios legales e institucionales que responden a los objetivos del PCAyS. Esto es, cambios que, dentro de un proceso de reforma dinámico y más general sobre las leyes y arreglos institucionales para la prestación de los servicios de agua y saneamiento, atiendan principalmente a las necesidades de la población más vulnerable. Con ello se atiende no sólo a los propósitos de acceso universal al agua segura y al saneamiento básico, sino que también se contribuye a otros objetivos en materia de reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades y equidad en el desarrollo nacional.

Conforme al Diagnóstico Integral que se llevó a cabo y el diálogo con las instituciones responsables de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, atendiendo desde luego a las especificidades derivadas de su marco legal y el arreglo institucional vigentes, fue posible establecer algunos puntos de coincidencia.

En primer lugar, se reconoce que el marco jurídico e institucional de los servicios de agua y saneamiento en México refleja por sí mismo la complejidad de este subsector, cuya problemática deriva no sólo de la interacción y competencia con otros sectores de uso, sino también de la forma en que deben articularse atribuciones y responsabilidades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de otras consideraciones de carácter económico, social, político y cultural.

Como resultado de lo anterior, constantemente se debate sobre la pertinencia del marco jurídico vigente para la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Lo anterior, a la luz de un diagnóstico que actualmente se refiere a bajas eficiencias técnicas, administrativas, comerciales y financieras, así como a políticas públicas que no parecen estar alineadas con objetivos superiores ligados a la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

En el ámbito nacional, el debate abierto se ha focalizado hacia la posible expedición de una Ley de Agua Potable y Saneamiento, misma que promueve el Senado de la República, con el apoyo de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento (ANEAS). En el centro de este debate, se enfrentan distintas posiciones sobre el papel que pudiera corresponder a la Federación y a los gobiernos estatales para regular los servicios de agua y saneamiento cuya prestación, por norma Constitucional, constituye una responsabilidad original del Municipio Libre, con el apoyo subsidiario de los otros dos niveles de gobierno.

En el ámbito estatal, se observa una evolución constante de los marcos jurídicos en cada una de las 32 entidades federativas. Las reformas jurídicas, que se iniciaron en la década de los noventa, han impactado distintas disposiciones de carácter municipal. Lo anterior porque los cambios jurídicos tienen su origen en reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reflejadas en las constituciones locales. Estas reformas tienden a favorecer la descentralización de la vida nacional, aunque la interrogante principal se refiere a la capacidad real de los municipios para asumir plenamente la responsabilidad que la Constitución les asigna. Por diversas razones, las capacidades de los municipios varían de entidad federativa a entidad federativa y, dentro de cada una de ellas, de municipio a municipio, por lo que los procesos de descentralización han avanzado conforme a distintos tiempos y modalidades.

En segundo lugar, los aspectos regulatorios se ligan estrechamente con el tema de financiamiento y más precisamente, con la sostenibilidad financiera de los servicios. Esto es, regular la prestación de los servicios para garantizar que su costo corresponda con criterios de eficiencia y calidad, con lo cual se legitima la exigencia del pago por parte de los usuarios, acorde con su capacidad económica. Junto con este principio de eficiencia y equidad, los esfuerzos de la reforma jurídica se orientan también a establecer las condiciones que, en tanto sea conveniente, favorezcan la participación del sector privado y el acceso a los mercados de capital.

En tercer lugar, una de las conclusiones más importantes del proceso de diagnóstico y consulta se refiere a que, hasta ahora, las transformaciones jurídicas e institucionales que se discuten se enfocan fundamentalmente a las poblaciones urbanas, mientras que los propósitos que persiguen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centran en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas, tanto en el medio rural como en las zonas periurbanas. Sirva como ejemplo que Yucatán es el único estado del país donde existe una ley específica para regular la prestación de los servicios de agua potable en las comunidades rurales.

Aun en el proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento que impulsa el Senado, sus disposiciones se refieren fundamentalmente a organismos operadores, los que generalmente y con algunas excepciones están establecidos formalmente en las ciudades medianas y grandes. En términos numéricos la discusión es importante. En términos sociales, la discusión es incompleta, especialmente si se consideran los problemas específicos de distribución poblacional en México. Lo anterior es especialmente importante en las tres entidades que participan en el PCAyS.

De ahí que una de las reflexiones que derivó del Diagnóstico Integral y del proceso de consulta se refiere a la necesidad de considerar disposiciones jurídicas y financieras que apliquen específicamente a las comunidades rurales. En este último caso, las reformas jurídicas tendrían que incluir formas de organización comunitaria que en muchos países de América Latina, México incluido, han demostrado su efectividad y sostenibilidad.

Fue conforme a lo anterior que en una segunda fase del apoyo que proporciona la CEPAL, se desarrolló un análisis comparativo sobre las experiencias nacionales e internacionales en materia de gestión comunitaria de los servicios de agua y saneamiento en el medio rural, con objeto de desarrollar un esquema conceptual que sea aplicable a las condiciones específicas de comunidades seleccionadas en los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz. Con base en los resultados de este análisis, se llevaron a cabo una serie de reuniones y entrevistas con actores relevantes de las tres entidades federativas para dar a conocer las lecciones aprendidas de la comparación internacional y recabar su opinión en cuanto a los méritos y posibles retos de adaptar la metodología propuesta al caso mexicano y particularmente, al caso específico de cada una de las tres entidades federativas que participan en el PCAyS.

En este informe se resumen los resultados del proceso de consulta que se realizó en el estado de Tabasco, a través del cual se identificaron posibles modificaciones a las disposiciones relevantes en el ámbito jurídico estatal y municipal, así como cambios pertinentes en el marco institucional para mejorar la prestación de los servicios de agua y saneamiento en cada entidad, incluidos los esquemas de gestión para la prestación de los servicios en las comunidades rurales y urbanas de menor tamaño.

En el capítulo I de este informe se expone el contexto en que se planteó el apoyo a la reforma jurídica e institucional que pudiera ser necesaria para fortalecer la prestación de los servicios de agua y saneamiento en el estado de Tabasco. En el capítulo II se sintetizan las propuestas de cambios que resultan de esta fase de la consultoría. Finalmente, en el capítulo III se plantean las principales conclusiones de consultoría y recomendaciones concretas sobre los pasos siguientes en el proceso de reforma jurídica e institucional.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1314

