

**NORMATIVIDAD DE LOS SERVICIOS DE
AGUA Y SANEAMIENTO EN MÉXICO**

LOS CASOS DE CHIAPAS, TABASCO Y VERACRUZ

Enrique Aguilar Amilpa

Símbolo NU	[E/LC/MEX/L.974
Título	Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México: Los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz
Editorial	México, D.F.: CEPAL, 2010
Descripción	218 p.: gráfs., maps., tabs.
Notas	Incluye bibliografía
Materias	ABASTECIMIENTO DE AGUA AGUA POTABLE CALIDAD DEL AGUA SERVICIOS DE SANEAMIENTO SERVICIOS PUBLICOS DERECHO SOBRE LAS AGUAS REGLAS Y NORMAS NORMAS MODELO LEYES TIPO MEXICO
Autor(es) inst.	Enrique Aguilar Amilpa NU. CEPAL. Sede Subregional en México Fondo para el logro de los ODM

Este documento fue preparado por 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”, y toma en cuenta los comentarios y sugerencias recibidos en la presentación de una versión preliminar en el Seminario “Regulación y gestión de los servicios de agua y saneamiento en Chiapas, Tabasco y Veracruz”, 19 y 20 de julio, Xalapa, Veracruz.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
1. DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO	1
Inicio de la intervención federal	1
Primer intento de descentralización.....	2
La reforma constitucional de 1983	3
Segundo intento de descentralización.....	3
El debate actual.....	4
2. ÁMBITO FEDERAL	5
Régimen constitucional	5
Ley de aguas nacionales	6
Ley Federal de Derechos	7
Otras leyes federales.....	8
3. ÁMBITO ESTATAL.....	8
Marco constitucional estatal	9
Legislación estatal en materia de agua y prestación de los servicios de agua y saneamiento	10
Comisiones estatales.....	11
Organismos operadores	12
Legislación ambiental estatal.....	13
Programas federales descentralizados	13
Conclusiones.....	14
4. ÁMBITO MUNICIPAL	15
Ley orgánica municipal	15
Ley hacendaria municipal.....	15
Regulación.....	16
5. FINANCIAMIENTO	16
6. PROYECTO DE LEY DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.....	19
1. DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO	21
1.1 Inicio de la intervención federal	22
1.2 Primer intento de descentralización.....	24
1.3 La Reforma Constitucional de 1983.....	26
1.4 Segundo intento de descentralización.....	26
1.5 El debate actual.....	29
1.6 Consideración general	32
2. ÁMBITO FEDERAL	34
2.1 Régimen constitucional	34
2.2 Ley de aguas nacionales	39
2.2.1 Marco de actuación de la Comisión Nacional del Agua.....	39
2.2.2 Acceso a las fuentes de agua.....	40
2.2.3 Control de las descargas de aguas residuales.....	41
2.2.4 Tratamiento y reuso	41
2.2.5 Regulación	41
2.2.6 Régimen económico y financiero	42

2.2.7	Gestión de los recursos hídricos	43
2.2.8	Ley Federal de Derechos	43
2.3	Otras leyes federales.....	45
2.3.1	Ley General de Salud.....	45
2.3.2	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	46
2.3.3	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	46
2.3.4	Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica	47
2.3.5	Ley de Coordinación Fiscal	47
3.	ÁMBITO ESTATAL	48
3.1.	Marco constitucional estatal	48
3.2	Legislación estatal en materia de agua y prestación de los servicios de agua y saneamiento	51
3.3	Leyes estatales de agua.....	53
3.3.1	Comisiones estatales	53
3.3.2	Organismos operadores.....	56
3.3.3	Régimen económico y financiero	58
3.3.4	Participación de los sectores social y privado.....	60
3.4	Legislación ambiental.....	61
3.5	Programas federales descentralizados	61
3.6	Conclusiones.....	61
4.	ÁMBITO MUNICIPAL.....	65
4.1	Ley orgánica municipal	65
4.2	Ley hacendaria municipal.....	66
4.3	Regulación	67
4.4	Reflexión	67
5.	FINANCIAMIENTO	68
5.1	Fuentes de financiamiento	70
5.2	Fuentes tradicionales	71
5.3	Participación del sector privado	79
5.3.1	Alternativas.....	82
5.3.2	Instrumentación	83
5.3.3	Algunas lecciones aprendidas	88
5.4	Fuentes no convencionales	90
5.4.1	Alternativas.....	90
5.4.2	Calificación crediticia	92
5.5	Conclusiones.....	93
6.	PROYECTO DE LEY DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	97
6.1	Motivación.....	97
6.2	Contenido del proyecto de ley	99

BIBLIOGRAFÍA	103
ANEXOS	105
GÉNESIS DEL MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO.....	105
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESTATAL	112
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE AGUA	124
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES	161
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.....	183
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL	197

RESUMEN EJECUTIVO

1. DESARROLLO DE LOS SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO

Las condiciones históricas y políticas en que se ha desarrollado el Estado mexicano, junto con los patrones de concentración poblacional frente a la disponibilidad de agua en la porción árida y semiárida del territorio, son factores determinantes de la correlación de fuerzas entre los tres niveles de gobierno. Estos factores fomentan la complejidad de los problemas para asegurar el abasto de agua a las poblaciones y el desalojo de las aguas residuales y pluviales. De este modo, una problemática que de origen corresponde resolver a los ayuntamientos, en ocasiones mediante la intervención de la iniciativa privada, requirió gradualmente un mayor apoyo de los gobiernos estatales y posteriormente del gobierno federal.

Hasta el Porfiriato, los servicios de agua potable y alcantarillado fueron tareas básicamente municipales, aunque algunas empresas privadas se encargaron de cierto abasto de agua. Sin embargo, a las desigualdades económicas territoriales que presentaba el país, se sumaron una serie de políticas de desarrollo que favorecieron la concentración de la población en centros urbanos, mientras que la población rural se dispersaba en pequeños núcleos poblacionales. La capacidad limitada de los gobiernos locales para atender los problemas de abasto a las poblaciones urbanas y rurales dio lugar a una mayor intervención del gobierno federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció una relación estrecha pero claramente diferenciada entre el régimen de propiedad de las aguas dentro del territorio nacional, cuya custodia y administración corresponde al gobierno federal, y la prestación de los servicios de agua y saneamiento como una responsabilidad originalmente exclusiva de los municipios.

Inicio de la intervención federal

Al crearse la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) en 1946, se abrió un espacio para que la federación interviniese no sólo en la expansión de los sistemas de agua potable y alcantarillado, sino también en su operación y mantenimiento, así como en la administración de los servicios asociados. La Ley Federal de Ingeniería Sanitaria (1948) y el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable (1949) definieron las obligaciones de la SRH para desarrollar y administrar los servicios de agua y saneamiento en la mayor parte del país. Excepcionalmente, algunos municipios mantuvieron bajo su cargo la administración de sus sistemas, sobre todo en el noroeste y norte del país. De este modo, con algunas excepciones, el desarrollo y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado quedó a cargo de:

- Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, en las poblaciones mayores y en las que era posible concertar la participación de las autoridades locales y de los propios usuarios.
- Comités Municipales de Agua Potable y Alcantarillado, en las poblaciones menores donde la ausencia del representante del gobierno estatal marcaba una diferencia, sobre los que se ejercía menor control debido a su tamaño.
- Administraciones Directas de la Federación, en las que no existía un consejo, ni participación local y se establecían cuando las condiciones políticas no favorecían la integración de una junta federal, aun cuando la autoridad federal era la única responsable.

Con la Ley de Cooperación para la Dotación de Agua Potable a los Municipios (1956) se promovió la realización de obras de agua potable con inversiones no recuperables equivalentes a la mitad

de su costo en las localidades menores de 30.000 habitantes, y a un tercio del mismo en las localidades de 30.000 habitantes o más. En todos los casos, la dirección y administración técnica de los servicios de agua potable y alcantarillado quedaba a cargo de la SRH.

La necesidad de acercar los servicios al medio rural y a las pequeñas poblaciones, con el fin de frenar la migración rural hacia los centros urbanos, motivó que varias dependencias, incluido el IMSS, establecieran unidades de construcción de pequeños sistemas rurales que brindaran mejores esquemas de salud pública. De estas dependencias destacaba la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuya Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria (CCISSA) promovió la formación de comités pro-obras de agua potable a quienes se entregaba la operación de los sistemas terminados¹. Estos comités tenían un relativo éxito de impacto inmediato, pero a largo plazo, su funcionamiento se deterioraba.

A pesar de la intención centralizadora en la prestación de servicios de agua y saneamiento que algunos autores le atribuyen al gobierno federal, ésta tendría que contextualizarse dentro del marco determinado por la evolución del sistema político mexicano. Independientemente, la política adoptada por la federación permitió enfrentar los efectos de una urbanización acelerada, fenómeno que se potenció a partir de la década de los cincuenta. Otros autores señalan que las juntas federales de aguas operaban en forma desconcentrada, lo que permitió establecer un aparato institucional completo dentro de una secretaría eminentemente técnica, con planteamientos explícitos sobre la necesidad de ajustar tarifas y fortalecer la capacidad técnica de las juntas, frente a los mismos problemas que hoy enfrenta el país, sólo que en una magnitud más grande.

Primer intento de descentralización

Aun antes de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, las políticas gubernamentales se orientaron hacia descentralizar los servicios para ubicar su administración en el ámbito de las autoridades municipales. Sin embargo, cabe señalar que el inicio de esta política fue una “*consecuencia incidental*” de la decisión de fusionar a la SRH con la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para constituir la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Con ello, las atribuciones en materia de agua potable y alcantarillado fueron reubicadas en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), mientras que los aspectos de calidad del agua se transfirieron a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). En suma, la dispersión funcional del sector del agua tuvo consecuencias negativas a lo largo de tres lustros.

En la administración federal de 1977-1982, los gobiernos estatales comenzaron a jugar un papel esencial en la descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado. En 1980 se emitió un acuerdo presidencial en el que se dispuso que la SAHOP procediera a entregar a los gobiernos de los estados y/o a los ayuntamientos, todos los sistemas de agua potable y alcantarillado. Los 31 gobiernos estatales suscribieron un convenio con el gobierno federal por el que aceptaron recibir los sistemas de agua potable y alcantarillado, y se obligaron a promover la reforma del marco jurídico y administrativo conforme a lo dispuesto en el acuerdo.

La idea original del proceso de descentralización contemplaba transferir los servicios hacia los gobiernos estatales y posteriormente hacia los municipios. Como consecuencia de esta propuesta, surgieron dependencias estatales, generalmente en la forma de comisiones estatales, que generaron una nueva centralización, ahora estatal, de la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas, así como de la administración de los servicios. Los resultados de este proceso fueron limitados, en parte porque no se reconocieron las capacidades reales de los municipios, como tampoco se anticipó el interés

¹ Un esquema similar funciona actualmente en el estado de Tabasco.

económico y político de los gobiernos estatales por mantener bajo su ámbito el desarrollo y administración de los servicios de agua y saneamiento.

En 1988, los servicios de agua potable y alcantarillado en 21 de las 32 entidades federativas se encontraban bajo la administración de los gobiernos estatales, mientras que en los 11 casos restantes, habían sido transferidos a los gobiernos municipales. Por lo tanto, sólo una tercera parte de los estados habían municipalizado completamente los servicios de acuerdo con la política definida en 1983. Por diversas razones técnicas, financieras y hasta políticas, los gobiernos estatales mantuvieron y, en algunos casos lo siguen haciendo, la administración total o parcial de los servicios. Sin los apoyos necesarios, ni una política explícita y claramente orientada al fortalecimiento de las capacidades de los municipios, la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios se deterioró paulatinamente.

La reforma constitucional de 1983

Conforme a una política de Estado que rebasa el ámbito de los servicios de agua y saneamiento, la reforma constitucional de 1983 refleja fielmente los motivos del poder legislativo sobre el imperativo de descentralizar la vida nacional. Contrariamente a lo que en ocasiones se argumenta, el legislador acotó claramente el marco de intervención de cada uno de los tres niveles de gobierno. Al municipio le otorgó la responsabilidad original de prestar los servicios de agua y saneamiento, con el apoyo subsidiario de los gobiernos estatales y del gobierno federal. La responsabilidad de los municipios, tal y como lo prescribe la norma constitucional, no ocurre en un vacío jurídico, dado que la misma debe suscribirse a otras leyes estatales y federales.

La discusión sobre la reforma constitucional de 1983, centrada exclusivamente en la descentralización o “*municipalización*” de los servicios de agua y saneamiento, se ve limitada si se le aísla del propósito superior del legislador: otorgar a los municipios una verdadera autonomía hacendaria. De hecho, los numerosos diagnósticos que hoy existen sobre la problemática que enfrentan los servicios de agua y saneamiento, conducen invariablemente a la conclusión de que éstos son financieramente insostenibles, lo que a su vez se traduce en debilidades técnicas y administrativas. Las comunidades rurales y las zonas periurbanas son sin duda las más afectadas.

Segundo intento de descentralización

La administración federal de 1982-1988 inició la reconstrucción del sector agua. Primero con la creación de la Comisión Nacional del Agua (CNA), en la que se concentraron nuevamente dos tareas fundamentales: primero, la gestión de los recursos hídricos del país en un escenario de creciente escasez, contaminación y

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=5_1644

