

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL FEDERALISMO Y EL AGUA:  
ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN LA  
INTEGRACIÓN DE MÉXICO  
1995-2000**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

**OLGA MANUEL CASTILLO**

ASESORA: DRA. MARÍA CONCEPCIÓN MARTÍNEZ OMAÑA



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, D.F. ENERO, 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## INDICE TEMATICO

### **EL FEDERALISMO Y EL AGUA: ELEMENTOS FUNDAMENTALES EN LA INTEGRACIÓN DE MÉXICO 1995-2000**

	<u>Página</u>
<b>INDICE</b>	3
<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>1. EL FEDERALISMO COMO INSTRUMENTO DE UNIÓN NACIONAL</b>	
1.1. Definición, formas y elementos del Estado Federal	10
1.1.1. Descentralización ¿característica del Estado Federal?	17
1.1.2. La descentralización de la Administración Pública Federal	23
1.1.2.1 Órganos Desconcentrados	25
1.1.2.2 Organismos descentralizados	27
1.2. Evolución del federalismo en México	28
1.2.1. Primera etapa: 1821-1835	28
1.2.2. Segunda etapa: 1835-1867	29
1.2.3. Tercera etapa: 1867-1910	30
1.2.4. Cuarta etapa: 1910-1982	31
1.2.5. Quinta etapa: 1882-1995	32
1.2.6. Sexta etapa: 1995-2000	35
1.2.6.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	35
1.2.6.2 Programa para un Nuevo Federalismo	35
1.2.6.2.1 Subprograma federalismo y descentralización	37
1.2.6.2.2 Subprograma federalismo hacendario	37
1.2.6.2.3 Subprograma renovación municipal	38
1.2.7. Séptima etapa: 2000-2006	39
1.2.7.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	40
1.3. El municipio en México: Su importancia en la conformación del Estado Federal	42
1.3.1. Los ayuntamientos	45
1.3.2. Obligaciones de los municipios	45
1.3.3. Estructura del Municipio	46
1.3.4. Fuentes de financiamiento municipal de Coordinación Fiscal	48
1.3.4.1 Participaciones federales (Ramo 28)	50
1.3.4.2 Aportaciones federales (Ramo 33)	52

## **2. EL AGUA: ELEMENTO INDISPENSABLE DE INTEGRACIÓN NACIONAL**

2.1 El ciclo hidrológico y sus características	59
2.2 Distribución geográfica del agua en la Tierra y su valor económico	61
2.3 Situación del agua en México	65
2.4 Evolución de la administración de agua en México	70
2.4.1 Época prehispánica	70
2.4.2 Época virreinal	71
2.4.3 México recién independizado	72
2.4.4 Porfiriato	73
2.4.5 Época post-revolucionaria	74
2.4.6 Desarrollo institucional	76
2.5 El agua bien público de la nación	77
2.6 Los actores participantes de la administración de los recursos hídricos	81
2.6.1 Gobierno Federal	81
2.6.2 El papel de la Comisión Nacional del Agua	84
2.6.2.1 Funciones y atribuciones	89
2.6.2.2 La administración del agua y el papel de las gerencias regionales en el contexto de desarrollo regional	89
2.6.3 Gobierno Estatales	91
2.6.4 Municipios	93
2.6.4.1 Convenio estado-municipio	94
2.6.5 La participación de la sociedad: Movimiento Ciudadano por el Agua	94
2.6.6 Participación del sector privado	96
2.7 Financiamiento e instrumentos administrativos	98
2.8 Política Hidráulica	101
2.8.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: El federalismo del agua	101
2.8.2 Programa Hidráulico 1995-2000	104
2.8.3 Descentralización de la CNA: herramienta de política hidráulica	104

### **3. EL FEDERALISMO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO**

3.1	Conceptualización de los servicios públicos	109
3.2	Modalidades en la presentación de los servicios públicos	113
3.3	Situación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento	115
3.4	Los servicios públicos municipales de agua y saneamiento	117
3.4.1	Problemática de los organismos operadores de agua	119
3.4.2	Sistema tarifario	123
3.5	La descentralización del gobierno federal de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el concierto del federalismo	125
3.6	Estrategias contempladas por la Comisión Nacional del Agua en apoyo al federalismo en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento	128
3.6.1	Programa de Agua Potable y Saneamiento 1995-2006	129
3.6.1.1	Programa de agua potable y saneamiento en zonas urbanas (APAZU)	130
3.6.1.2	Programa de agua potable y saneamiento a comunidades rurales	132
	<b>CONCLUSIONES</b>	135
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	146
	<b>GLOSARIO</b>	154
	<b>ANEXOS</b>	
	Anexo 1. Esquema de participaciones y transferencias de la Federación a los estados y municipios	I
	Anexo 2. Participaciones Ramo 28	II
	Anexo 3. Transferencias ramo 28 y 33	III
	Anexo 4. Diagrama del marco jurídico federal del agua	IV
	Anexo 5. Ordenamientos legales estatales y municipales en materia de agua	V
	Anexo 6. Ordenamientos jurídicos en los que actúa la Comisión Nacional del Agua	VI
	Anexo 7. Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América	VII
	Anexo 8. Formas de organización de los organismos operadores de agua municipales	IX

# INTRODUCCIÓN

“El sistema político mexicano se ha caracterizado a lo largo de su historia por un excesivo centralismo político y económico, es tiempo de instrumentar estrategias que permitan las relaciones intergubernamentales mediante el fortalecimiento de la Administración Pública, a fin de encontrar el punto de equilibrio que permita coordinar, negociar y resolver los asuntos prioritarios de la nación y reconocer que la diversidad económica, política y social dentro de un marco de consolidación y profundización de la democracia, permitirán a los gobiernos locales la continuidad de programas y acciones para garantizar el desarrollo de sus comunidades y estar preparados para hacer frente a los cambios macroeconómicos y microeconómicos en los que se encuentra inmerso el país”.

*Foro Internacional de Federalismo, Boca del Río, Veracruz, noviembre 2001*

**E**l federalismo y el agua son dos temas que por sí solos podrían formar parte de dos tesis distintas. Sin embargo, querer dar respuesta a la relación que existe entre ambos como parte de la integración de México, puede resultar ser muy interesante, pues a simple vista parecería que son lejanos y hasta contradictorios, por lo que de manera inmediata surgen las preguntas: ¿qué relación existe entre el federalismo y el agua?, y ¿por qué ambos son elementos fundamentales en la integración de México?.

El federalismo es una forma de Estado adoptada por los mexicanos que consiste en una alianza entre estados que delegan parte de su soberanía a un Estado Federal.

El agua es un recurso del cual depende la vida y el desarrollo del ser humano y las sociedades. En tiempos prehispánicos el agua fue considerada como parte del culto religioso venerado y respetado; actualmente considerado dentro de la agenda política como un asunto de seguridad nacional e internacional; no tanto por el respeto a las tradiciones sino por la necesidad de su preservación y conservación.

A simple vista no existe una relación clara entre el federalismo y el agua; sin embargo, la relación confluye en la existencia misma de todo ser vivo dentro de un contexto de organización política y social.

México se encuentra entre los países del mundo con baja disponibilidad de agua por habitante; quizá aún no en un estado crítico, pero sí con un alto riesgo de serlo. Las políticas erróneas de conservación y manejo del agua pueden en un futuro ocasionar que la disponibilidad de este recurso se vuelva un tema crítico.

Es aquí donde el federalismo tiene relación con el agua, al formar parte de la responsabilidad del Estado Federal Mexicano el conservar y cuidar del recurso,

auxiliándose de sus tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de la aplicación de políticas que regulen su distribución y manejo.

Lamentablemente la población no es sensible al problema del agua, y no lo es hasta que no tiene agua en sus casas para los usos necesarios, allí es cuando reclaman la participación del Estado para resolver sus carencias, y acuden ante el municipio, quien es el principal actor del federalismo, toda vez que, por mandato constitucional tiene la responsabilidad de brindar los servicios de agua potable y saneamiento.

Sin embargo, muchas veces éste no tiene la posibilidad de prestarlos y recurre al gobierno estatal o federal asistiéndose de las instituciones de la Administración Pública Federal; en especial de la Comisión Nacional del Agua quien es la encargada de orientar y aplicar la política nacional hidráulica.

El objetivo principal de la presente tesis es:

*Describir el panorama de la situación actual del agua en México; reconociendo su importancia y generando conciencia sobre la problemática que enfrenta el país en materia de disponibilidad de agua potable; analizando las actividades, responsabilidades y funciones de los participantes que intervienen en la gestión de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.*

El trabajo contempla los siguientes objetivos particulares:

- Ubicar la importancia del municipio mexicano como principal actor del federalismo en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; y
- Analizar la manera en la que concurren la Administración Pública Federal representada por la Comisión Nacional del Agua con los estados y el municipio para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.
- Analizar el proceso de federalización que llevó a cabo el gobierno federal en materia de transferencia de los servicios públicos de agua potable y saneamiento hacia los municipios.

Dichos objetivos surgen de la preocupación especial sobre la escasez y manejo prudente del agua, recurso indispensable para la vida y el desarrollo de las sociedades, tanto en el ámbito económico y social como en el político.

Adicionalmente, este estudio guarda el propósito personal de generar conciencia sobre el uso adecuado del agua, así como de la participación conjunta de cada uno de los actores responsables de su administración y de la población en general para preservar el agua.



Para desarrollar este estudio se empleo el método de investigación exploratoria y descriptiva.<sup>1</sup>

A manera de hipótesis se hacen los siguientes planteamientos:

1. *El concepto de federalismo significa descentralización del poder político (nivel federal) junto con descentralización administrativa (Administración Pública Federal).*
2. *La transferencia (federalización) de los programas de agua potable y saneamiento que hace el Gobierno Federal son producto del nuevo enfoque de reforzamiento del pacto federal promovido por el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).*
3. *El artículo 27 constitucional se contrapone al espíritu de federalismo de la no-centralización, al señalar que debe ser una institución central la encargada de manejar los recursos naturales (Estado Federal) mientras que no hay un claro papel de los Estados y Municipios en el manejo del agua.*
4. *El decreto de creación de la Comisión Nacional del Agua la define como un órgano desconcentrado, lo que se contrapone a la realidad de ejercicio de la misma, pues en la práctica guarda rasgos de un órgano descentralizado.*

Los datos para el desarrollo de la investigación se obtuvieron en la revisión bibliográfica y documental de fuentes secundarias para el análisis del federalismo, el papel del municipio y la Comisión Nacional del Agua interrelacionados a fin de preservar el recurso y garantizar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

En razón de lo anterior, la investigación se organizó en tres capítulos que contienen lo siguiente:

El primero define los conceptos de Estado y federalismo, su devenir histórico; y las razones por las cuales México decide ser una república democrática y federal. Se hace énfasis en la importancia del municipio por ser allí donde se manifiesta la voluntad del pueblo; además de ser el espacio donde se generan las demandas sociales y que requieren de soluciones prácticas y efectivas.

El segundo hace referencia a la importancia y valor que tiene el agua como recurso natural, vital para el desarrollo del ser humano y su entorno, así como el

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, FERNÁNDEZ Collado, Carlos, BAPTISTA Lucio, Pilar, Metodología de la Investigación, México, McGraw-Hill, Segunda edición, 1991.pp.58.

marco regulatorio e institucional que define al agua como un bien público nacional, y los responsables de la elaboración y ejecución de la Política Hidráulica.

Precisamente, en este apartado se observa la voluntad del gobierno federal de transferir los programas de agua potable y saneamiento hacia los municipios mediante procesos de “descentralización” instrumentados en el marco del “Nuevo Federalismo” a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA), órgano federal encargado de elaborar la política hidráulica.

El tercer capítulo presenta la conceptualización de lo que se debe entender como servicio público y la forma en que se gestionan por el municipio quien tiene la obligación de prestar los servicios de agua potable y saneamiento en el país. Ante ello, se describen las modalidades que sigue el municipio para prestar este servicio en especial a través de los organismos operadores de agua. Además, se describen los pasos de la “descentralización” de los programas de agua potable y saneamiento en comunidades urbanas y rurales que llevó a cabo la CNA como parte del Programa Nacional Hidráulico 1995-2000.

## CAPÍTULO PRIMERO

### EL FEDERALISMO COMO INSTRUMENTO DE UNIÓN NACIONAL

México necesita tener tres virtudes cardinales para convertirse en un pueblo fuerte: salud, justicia e ilustración.....vuelva sus ojos a los recursos de México, al pueblo de México, a nuestras costumbres y tradiciones, nuestras esperanzas y anhelos, a lo que en verdad somos.

*Antonio Caso*

#### 1.1 Definición, formas y elementos del Estado Federal

**E**l hombre, a través de su historia, se ha organizado de diversas maneras con el fin último de subsistir; en gran medida este fenómeno ha sido fomentado por su vocación de sinergia social; es decir, no hay hombres sin sociedad, ni sociedad sin hombres. Sus formas de organización han sido muy variadas y para ello ha creado normas (leyes y reglamentos) que proporcionen la regulación necesaria para lograr la armonía entre los humanos.



En la sociedad humana, cada persona renuncia a su estado de completa libertad cediendo sus derechos a la comunidad, en ese momento se forma y legitima un aparato de gobierno que defenderá los derechos y las leyes creadas por y para el bienestar de la comunidad. Se habla entonces de la transformación de los hombres de un "Yo individual", en un "Yo común" denominado Estado.

Cada Estado tiene características que lo diferencian de los demás, y le dan una personalidad propia; éstas definen su forma y organización interna de gobierno. Así mismo, las circunstancias especiales del territorio, geografía y marco jurídico-político propician la especial estructura de los órganos de autoridad que lo constituyen.

Es común encontrar que los conceptos de Estado y gobierno se utilizan indistintamente debido al desconocimiento de su significado.

Es necesario no confundir los términos, pues a cada uno de ellos les corresponde ciertas características, aunque se encuentran relacionados entre sí.

Para Francisco Pérez Porrúa, la palabra Estado es:

“...la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen, mientras que gobierno, se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado, es un concepto más amplio, abarca el todo, es decir, lo genérico; el gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección del Estado integrado por la unión de dos grupos, gobernantes y gobernados”<sup>1</sup>.

En tanto que para Andrés Serra Rojas, la forma de gobierno de un estado comprende:

"la manera en que se organiza para cumplir las funciones propias del mismo, es decir, se refiere a los diversos modos de constitución de los órganos que lo componen, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por el contrario, las formas de estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad”<sup>2</sup>.

Mientras que, Luis Izaga, define la forma de gobierno:

“como la estructura que pueden adoptar en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar tratados y relacionados entre sí. Como formas de Estado se refiere a las distintas formas que una nación puede adoptar en la división o desplazamiento de las competencias de sus órganos soberanos”<sup>3</sup>.

Bidart Campos, opina que la forma de gobierno es la manera de:

“organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que lo integran”<sup>4</sup>

De manera que las formas de gobierno pueden ser independientes de las formas de estado.

---

<sup>1</sup> PÉREZ Porrúa, Francisco Teoría del Estado, México, Edit. Porrúa, 1991, p 464

<sup>2</sup> Ibidem. p 464 Teoría del Estado

<sup>3</sup> Op Cit. Ciencia Política p 578.

<sup>4</sup> SERRA Rojas, Andrés Ciencia Política, México, Edit. Porrúa, 1993, p 577,

Los griegos iniciaron la clasificación de las formas de gobierno. Herodoto las refiere como monarquía, democracia y aristocracia; Aristóteles, las agrupó en las puras o perfectas y las impuras, degeneradas o corrompidas.

En Roma, Polibio definió un gobierno mixto o forma constitucional, donde el poder estaba dividido entre el monarca y el pueblo, o entre una aristocracia y el pueblo, y se esboza un régimen de coordinación de funciones, en un plano de igualdad. Este pensamiento perduró hasta el renacimiento, y fue Maquiavelo quien apoyándose en la teoría del gobierno mixto, presentó una clasificación bipartita de las formas de gobierno, y señaló que todos los estados son repúblicas o son principados.

La doctrina moderna sufrió la influencia de Maquiavelo. George Jellinek, dividió las formas de gobierno en monarquía y república; Herman Heller, las distinguió como autocracia y democracia; en ésta última rige el principio de la soberanía del pueblo, y todo poder estatal reside en el pueblo. En la autocracia, el principio dominador es la soberanía; el jefe del estado reúne en sí todo el poder.

Casi todos los autores posteriores a Maquiavelo siguieron clasificando las formas de gobierno mixto como monarquía y república; ambas revisten formas jurídicas diversas y responden a diferentes procesos políticos de los estados.

La monarquía es el gobierno de un solo individuo rey, príncipe o emperador; el poder es hereditario y tradicional; conserva clases que comparten con el monarca sus privilegios y consideraciones. La monarquía puede ser absoluta o constitucional; en la primera, el rey es el único titular; en la segunda, el rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales, queda bajo la ley y además existen otros organismos que ejercen la soberanía, como el parlamento. Se habla de un tercer tipo de monarquía caracterizada por un jefe de estado vitalicio y hereditario, jurídicamente responsable sólo ante el parlamento, quien gobierna asistido de un primer ministro y un gabinete elegido.

Mientras que la república es un gobierno popular, cuyo titular es elegido por el pueblo o sus representantes. La forma de elección del jefe del ejecutivo es *directa o indirecta*. En ambas, se permite la participación del cuerpo electoral para otorgar legitimidad y permanencia a sus órganos directivos. En la república, las formas de gobierno se clasifican en *presidenciales y parlamentarias*.

Andrés Serra Rojas enuncia a la democracia moderna, como forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, sostén y justificación del poder público<sup>5</sup>. Su base fundamental es la igualdad y la libertad.

La democracia es una forma de gobierno que, aunque expresada por los griegos, fue olvidada durante mucho tiempo. Tomás de Aquino la definió como el régimen malvado dirigido por muchos. Desde entonces y durante largo tiempo en Occidente se habló de la República, la cual no es similar a la democracia. Giovanni Sartori hacía hincapié en la diferencia semántica entre estas dos formas de gobierno. La *Res-pública* es algo que pertenece a todo el mundo o de los asuntos de todos; en la democracia, el poder pertenece al pueblo y se presta a ser interpretada como el poder de una parte que se opone a otra.<sup>6</sup>

Samuel Huntington reconoce que el término democracia fue utilizado despectivamente hasta la última parte del siglo XIX cuando aumentó la participación popular en el gobierno y el concepto se volvió más favorecido,<sup>7</sup> a tal grado que desde 1950 es aceptado por la mayoría de los gobiernos.

No debe confundirse el término *gobierno* con *formas de gobierno*, porque existe una diferencia sustancial; el primero, es un conjunto de órganos estatales que puede cambiar sin que esto altere su forma; una revolución puede derrocar un gobierno y asumir la misma forma política

En resumen, se puede concluir que, *el Estado es el espacio en el que se concreta la forma de organización de un país en su totalidad. Mientras que el gobierno es un elemento del Estado y la forma de gobierno es la manera de organización del gobierno.* En este sentido los Estados Unidos Mexicanos representan la forma de Estado Federal que incluye cada uno de los diversos aspectos territoriales, económicos, políticos, sociales y culturales del país compuesto por diversas entidades regionales en un todo llamado México.

El Estado Mexicano de acuerdo con el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se erige como una República representativa, democrática y federal.

Las diferentes concepciones de Estado cambian según la perspectiva del momento histórico en que se vive, y se va perfeccionando con el paso del tiempo.

<sup>5</sup> Op Cit. *Ciencia Política* p 591

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, España, Edit. Alianza Editorial, 1988, p 357

<sup>7</sup> HUNTINGTON, Samuel, *Cuadernos de Formación Básica* #.4, Edit. UNAM, 1987, p 31

Las formas del Estado pueden reducirse a dos fundamentales:

1. *Estado simple, unitario o centralizado*: corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo; hay un poder central que es el único que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas, de él emanan las decisiones políticas fundamentales ejecutadas por las entidades designadas a su cargo. Pueden coexistir dentro del mismo una centralización política y una descentralización administrativa a la vez<sup>8</sup> existiendo un solo órgano rector que ordena a otras dependencias o departamentos lo que tienen que hacer. Así el poder político se ejerce por la estructura central de gobierno de modo que toda la actividad pública emana del centro y converge a él.
2. *Estado compuesto o federado*: es el que está constituido por otros estados menores, cada uno con sus poderes ejecutivo, legislativo y judicial en relación con su territorio. Además de los poderes locales existen los federales que abarcan a todos los estados. Hay normas de validez federal y normas de validez local, promulgadas por el órgano legislativo, federal y estatal, respectivamente. Para su aplicación tienen un órgano central de gobierno con jurisdicción en todo el país, así como órganos con jurisdicción local, de modo que se trata de un régimen descentralizado. Existen dos tipos de estado dentro de esta clasificación:
  - a) *Confederación de estados*: “es una unión de estados soberanos con el fin de protegerse en lo exterior y de realizar en común ciertas finalidades de orden interno, es la vinculación entre estados creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no de modo inmediato, sobre los individuos”,<sup>9</sup> esta modalidad surge, por “un acuerdo entre varios estados que convienen su unión pero sin formar un nuevo estado superior a las partes confederadas. No hay pues, en esta función estatal un super-estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los estados-miembros, solamente, los estados quedan unidos por un pacto de confederación; en todo lo restante quedan libres”.<sup>10</sup>

b) *Estado federal*: se caracteriza por la división territorial de entidades geopolíticas independientes, las cuales ceden o transmiten algunas facultades, y se reservan otras para su ejercicio local, a través de un acuerdo de voluntades llamado pacto federal o constitución. Está conformada por un territorio común producto de la suma de los territorios de varios estados; asimismo, tiene una población común que goza de derechos y obligaciones federales y locales específicos.

<sup>8</sup> Op Cit. *Ciencia Política*, p 617

<sup>9</sup> CHAMOY, Martín, *El Estado y la Teoría Política*, México, Edit. Alianza Editorial, 1993, p 209

<sup>10</sup> Op Cit. *Ciencia Política* p 471



En el plano internacional, el estado federal representa todo el conjunto, y por tanto, tiene mayor presencia para negociar que cada uno por separado<sup>11</sup>.

Las diferencias entre confederación y federación son las siguientes:

1. El Estado federal se compone de unidades territoriales autónomas, mientras que la confederación lo está por unidades políticas soberanas.
2. El vínculo jurídico-político del estado federal es la constitución; la confederación se basa en un tratado entre estados sujeto a derecho internacional.
3. El estado federal es representante de muchas entidades y es visto, en el derecho internacional como un sólo sujeto; en la confederación, cada integrante tiene personalidad jurídica propia y así se conduce.
4. En el estado federal todo intento separatista de cualquier integrante, es un acto de traición que acarrea sanciones legítimas por parte del órgano supremo federal, mientras que en la confederación, los estados pueden separarse libremente.

Si se toma en cuenta que la palabra *federalismo* proviene del latín foedus que significa unión o pacto; y que deriva de la palabra hebrea Abrit que significa alianza, la cual se concreta bajo una Constitución o pacto de mutuo acuerdo que manifiesta los intereses de una nación<sup>12</sup>.

Se puede decir que *el Estado Federal significa unirse para ciertos objetivos pero respetando la autonomía de los miembros.*

<sup>11</sup> Según Chabad, el estado moderno que hoy conocemos consta de los siguientes elementos:

- a) Está conformado por un área geográfica llamada territorio, en el cual se aplica un determinado orden jurídico
- b) Tiene una población identificada con la nacionalidad derivada del idioma, costumbres, cultura
- c) Posee factores de identidad como un pasado común, la cualidad de participar en la formación de la voluntad común y de delegar ciertos derechos
- d) Cuenta con un "marco jurídico ... que tiene como meta el encauzamiento de la vida en sociedad" (FLORESGÓMEZ, González, Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1993, pp 39-40)
- e) Es soberano porque es independiente de otros, no se subordina a ningún otro poder,
- f) Tiene "un gobierno o autoridad... "que busca condicionar la acción de sus gobernados con los fines del estado, y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder" (CARRILLO Landeros, Ramiro, Metodología y administración, México Edit. Limusa, p114).

<sup>12</sup> ELAZAR, Daniel J. La diversidad religiosa y el federalismo en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO Forum of Federation No. 167, Marzo 2001.



El federalismo es un sistema que por su naturaleza guarda ciertas características esenciales sin las cuales no podría existir; para Benjamín Retchkiman<sup>13</sup> sus elementos básicos son cuatro:

- a) Constitución escrita
- b) Suprema Corte de Justicia
- c) División territorial
- d) Descentralización

- *Constitución escrita*; la cual está por encima de las leyes y proporciona la estructura orgánica del estado, así como las facultades para imponer gravámenes y asignar tareas específicas a los individuos.
- *Suprema Corte de Justicia*: dado que la Constitución tiene rigidez; para interpretarla es necesaria la intervención del Poder Judicial. Bajo el sistema federal convergen tres órdenes independientes de gobierno, federal, estatal y municipal, en los que en múltiples ocasiones se traslapa la autoridad respectiva, por lo cual, la Suprema Corte de Justicia debe intervenir para solucionar tales conflictos.
- *División Territorial*: se refiere a la transferencia de autoridad de un gobierno de más alto nivel a uno más bajo.

El poder supremo es el Estado federal; los miembros participan del poder pero únicamente dentro de sus esferas limitadas por la constitución federal, marco jurídico que norma las relaciones entre los estados integrantes en la federación. La Constitución federal es un pacto en donde los estados delegan su soberanía a favor del estado federal conservando para sí las expresamente especificadas.

Una *Constitución* -dice Fernando Lasalle- debe ser entendida como “la expresión normativa de los factores reales de poder de cada comunidad” esta idea fue manifestada por Hamilton, Madison y Jay en su obra clásica *el Federalista y La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville,-, al igual que, Hans Kelsen en donde el ser y el deber ser son indisolubles<sup>14</sup>; con la Constitución se establecen las reglas de comportamiento político de gobernados y gobernantes, y por consiguiente la organización de las diversas entidades geopolíticas del pacto federal quienes también conceden al gobierno federal diversas facultades para administrar los recursos de la nación a cambio de preservar y reconocer la autonomía y soberanía de sus pueblos.

<sup>13</sup> RETCHKIMAN, Benjamín, Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo II, México, Edit. UNAM, 1987, p 95

<sup>14</sup> ALVAREZ del Castillo, Enrique y Urbano Farías en El Federalismo como Decisión Política Fundamental para el Pueblo Mexicano p 54

### **1.1.1 Descentralización ¿característica del Estado federal?**

Numerosos autores han manejado el federalismo como una forma de gobierno descentralizado política y administrativamente, que permite una mayor distribución de acciones y funciones, así como el mejor manejo de los recursos nacionales.

En la actualidad, diferentes corrientes filosóficas y políticas coinciden en considerar el federalismo como un fenómeno de descentralización gubernamental tal es el caso de autores como Kelsen, Mousqueli, Dabin, Durand, Carcía Pelayo, Wheare, Linares Quintana, Bracho Oliveira, Mario de la Cueva, José López Portillo, entre otros .

Hans Kelsen, afirma que la esencia del Estado federal es la “descentralización” del orden jurídico en tres niveles:

- 1) “La Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total representando la norma suprema válida en todo el territorio.
- 2) El orden jurídico federal, reflejado en las leyes federales emanadas por la Constitución Federal y que rigen en todo el territorio.
- 3) El orden jurídico de las entidades federativas, representado por las propias constituciones y leyes estatales.”<sup>15</sup>

Al respecto, M. Mouskheli concibe al Estado federal altamente descentralizado en tres tipos: administrativo (municipio), provincial (provincia autónoma) y federal (estado miembro). La naturaleza jurídica de la descentralización radica en su operación calificándose en muy alto nivel. Existen dos elementos que lo caracterizan:

- 1) "La autonomía constitucional de las colectividades - miembros, y
- 2) la participación de ellas en la creación de la voluntad general”<sup>16</sup>.

Como dice José López Portillo, opina que “el federalismo es entre nosotros una decisión descentralizadora del poder y de la riqueza que permite el desenvolvimiento autónomo y equitativo, incluso de las regiones más apartadas”<sup>17</sup>

El federalismo se puede convertir en el “conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas”<sup>18</sup>. Con

---

<sup>15</sup> KELSEN Hans, Centralización y Descentralización, Revista de Administración Pública, Núms. 63-64, Edit. INAP, julio-diciembre 1985, pp 119 y SS.

<sup>16</sup> SAYEG Helu, Jorge Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Cámara de Diputados, Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1984, p 80

<sup>17</sup> LÓPEZ Portillo, José, Federalismo en Cuadernos de Filosofía Política #15, segunda edición, México, Edit Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1980

<sup>18</sup> ORTEGA Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, México, Edit. FCE, 1994, p 8

referencia a la participación social, William S. Livingston considera que "La esencia del Federalismo no está en la estructura constitucional o institucional, sino en la sociedad misma"<sup>19</sup> .

Al respecto, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la distingue en tres tipos diferentes<sup>20</sup>:

- ⇒ La descentralización gubernamental o política (Nivel Federal, Estatal o Municipal).
- ⇒ La descentralización administrativa (Administración Pública).
- ⇒ La descentralización hacia la sociedad (Participación Ciudadana).

Las tres formas de descentralización se fundamentan en la Constitución. La separación de cada una de ellas es importante; sin embargo, en la realidad no tienen una división rígida; tal es el caso donde el municipio tiene una descentralización política y administrativa, tal como lo indica Artículo 115 Constitucional, y para el caso de una concesión, se trata de una forma de descentralización administrativa y al mismo tiempo de descentralización a la sociedad.<sup>21</sup>

*Descentralización gubernamental o política:* se vincula a la estructura misma del estado y a sus circunstancias histórico - políticas y en México se puede tipificar con la existencia de Instituciones que conviven y derivan del estado federal y que son fundamentalmente las entidades federativas (estados de la federación) y los municipios.

La descentralización política es el aspecto fundamental en un sistema de Gobierno Federal, de tal forma que se llegan a confundir, por lo que se ha afirmado por Maurice Duverger que "De hecho, no existe ninguna diferencia sustancial, sino de grado, pues la descentralización es un Federalismo atenuado y el Federalismo es una descentralización más acentuada"<sup>22</sup>

*Descentralización administrativa:* son estructuras político - administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados pueden intervenir en la educación o asignación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> LIVINGSTON, William S. Federalism and Constitutional Change, Oxford, 1956, p 2

<sup>20</sup> Tomado del anexo 1 del Programa de Descentralización de la SEMARNAP 1996.

<sup>21</sup> Marco jurídico para contribuir al Programa de descentralización ambiental de la SEMARNAP, Abril de 1996, Cap. 1 , Doc. para la Cooperación Ambiental.

<sup>22</sup> DUVERGUER, Maurice Política v Gobierno, México, FCE, 1976, p 214

<sup>23</sup> Op Cit. Teoría General del Derecho Administrativo p 346

La descentralización administrativa en el aparato público puede surgir, tanto de una búsqueda por hacer más eficiente la asignación de recursos a través de los diversos niveles de la administración pública como de un intento por integrar una mayor participación ciudadana en la definición de los medios y procedimientos para el logro de objetivos de las políticas públicas.

Varios estudios de la administración pública han establecido una serie de factores que giran alrededor de la descentralización administrativa. Para Truman<sup>24</sup> los factores que exigirían la descentralización serían:

- El problema de la fiscalización popular sobre las nuevas funciones del gobierno nacional.
- El conflicto entre la eficacia administrativa y federalismo rígido.
- El ajuste de las políticas nacionales a las particularidades locales.

Otro estudioso de la administración pública, Waldo, hace ver cómo, a pesar de poder encarar el problema de la centralización - descentralización como un simple problema técnico, dicho problema traspasa los límites de lo técnico, lo cual puede justificarse con teorías sobre el gobierno, la economía y la vida social<sup>25</sup>

Desde el punto de vista jurídico - formal, Gabino Fraga<sup>26</sup> establece que la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas u órganos que guardan una relación no jerárquica. Según Serra Rojas<sup>27</sup> la descentralización consiste en una técnica de organización de un ente político que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de tomar parte del Estado, el cual no prescinde de un poder político regulador y de la tutela administrativa. La idea principal de estos autores, consiste en considerar a la descentralización administrativa como un traslado de competencias y funciones administrativas del Estado a otras personas jurídicas.

De ahí que pueda clasificarse de la siguiente manera:

1. Territorial o regional, consiste en una repartición de competencias con criterio territorial.
2. Por servicio, se refiere a la circunscripción de la actividad y competencia en lo que concierne a un servicio, un patrimonio o una función específica.
3. Por colaboración, corresponde al otorgamiento de actividades a terceros por parte del Estado.

---

<sup>24</sup> TRUMAN DAVID, "*El problema de la descentralización*", en DWIGHT WALDO, Administración pública, Ed. Trillas, México, 1980. Pág. 73

<sup>25</sup> DWIGHT WALDO, Administración pública, Ed. Trillas, México, 1980, Pág. 74

<sup>26</sup> FRAGA GABINO, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, México 1962

<sup>27</sup> SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, México, 1981

De igual manera, en esta misma perspectiva la descentralización se caracteriza por los rasgos siguientes<sup>28</sup>:

- existencia de un estatuto legal propio, patrimonio propio y funciones propias;
- responsabilidad personal y efectiva del funcionario del órgano descentralizado;
- manejo de ingresos y egresos separados de la administración pública central;
- autonomía técnica y orgánica;
- posibilidad de crear desconcentración.

Estas características se contraponen con la desconcentración, la cual se conceptúa como la transferencia de oficinas u órganos administrativos en un ámbito territorial, la cual también ha sido denominada descentralización burocrática y cuenta con los rasgos siguientes: forma parte de una misma personalidad jurídica; está subordinada a una organización central; posee control jerárquico y poder disciplinario; tiene competencia limitada y poder de decisión.

*Descentralización hacia la sociedad (participación ciudadana):* se refiere a la importancia fundamental e indispensable de los individuos para la correcta toma de decisiones y la mejor manera de aplicar los programas y proyectos del país.

La transferencia que se realiza hacia los órganos federales (estados y municipios) permite se generen competencias de tal manera que encuentren su fortaleza. Esta transferencia debe darse tanto en el ámbito económico, como en lo político, social y cultural a fin de conseguir un desarrollo justo y equilibrado por medio de los frenos y contrapesos del poder; además, como dice José López Portillo "hay que respetar a las autoridades locales y sus competencias, por que tienen la razón, por que ellos son los que están viviendo el problema," el respeto a la autoridad local permite que hagan un esfuerzo por coordinarse para programar concertadamente sus acciones con absoluto respeto a su soberanía y a su libertad constituida<sup>29</sup> y que por diversas causas históricas estos han permanecido limitados.

Sin embargo, al federalismo no debe dársele la connotación de descentralización debido a que son conceptos distintos. Jorge Gaxiola advierte que la descentralización y el federalismo son fenómenos de distinta naturaleza. En el primer caso se alude a una forma de organización de la administración pública, en

---

28 CABRERO MENDOZA ENRIQUE (Compilador), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos, Edit. CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México, 1998 Pág. 352

29 *Ibidem* Federalismo

tanto que el federalismo es una decisión que tiene que ver con la forma de organización del Estado mismo.

Si bien el federalismo propicia la unión de los estados miembros respetando la soberanía de los mismos, este debe cohesionar la diversidad de las regiones que lo componen para preservar la integridad del Estado ante factores externos, así como buscar la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) que la constituyen; en tanto que la descentralización forma parte de la organización administrativa o política de un estado para gobernarse. Personalmente pienso que: *El federalismo no es lo mismo que la descentralización, debido a que son dos perspectivas que suelen estar interrelacionadas, pero que individualmente implican objetivos y conclusiones distintos: la no-centralización y la descentralización.*

Esto confirma lo que Daniel Elazar señala: "la esencia del federalismo es la no centralización", de ahí que se le confunda con la descentralización.

En la no-centralización corresponde la división territorial de poderes. La descentralización comienza con una sola unidad política y consiste en la dispersión de poderes del centro a otro centro.

Autores como Jean Dabin<sup>30</sup>, definen que la descentralización en el Federalismo no atañe al Estado, sino al poder, razón por la cual "debiera hablarse, no de Estado Federal, sino del sistema de Gobierno Federal".

Dabin considera que el poder está descentralizado cuando, en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado, posean, en propiedad, determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.

En cambio, por sistema federal deberá entenderse como el sistema político que establece un reparto de poderes definido en la constitución y protegido por esta, entre un gobierno federal cuyas decisiones afectan a todos los miembros del Estado, incluyendo a los gobiernos estatales y municipales definidos en función de un territorio.

<sup>30</sup> DABIN, Jean, consultar Doctrina General del Estado, México, Edit Jus, 1946, p 329

Mario de la Cueva coincide y amplía este punto de vista al mencionar que:

"el sistema federal es un gobierno doble, esto es, significa la presencia de autoridades federales y locales, dualidad que reclama una distribución de las atribuciones del poder público.<sup>31</sup>

En el plano internacional, la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económicas (OCDE) define a la descentralización como la transferencia de responsabilidades a niveles de gobierno inferior, democráticamente independiente, en virtud de la cual se les otorga una mayor facultad discrecional en materia de gestión, aunque no necesariamente una mayor independencia económica.

Algunos autores definen a la descentralización como un instrumento que permite fortalecer la capacidad de respuesta y decisión de los gobiernos estatales y municipales, sin perder la vinculación con el gobierno federal para lograr una mayor y mejor conducción y ejecución de políticas públicas nacionales. Es decir, es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos hasta cuestiones presupuestarias y de planificación.

Según Mendoza Barrueto,

"la descentralización no es un simple traslado del mayor número posible de atribuciones hacia los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario, se plantea una descentralización que consolide el pacto federal, aporte elementos para crear una nueva relación gobierno sociedad y sienta las bases para una gestión gubernamental basada en políticas públicas efectivas.<sup>32</sup>

El federalismo como forma de gobierno, la descentralización político-administrativa y la descentralización hacia la sociedad, juegan un papel importante para relacionar a gobernados y gobernantes a través de las instituciones de la administración pública traducida en hechos de gobierno permite atender carencias, resolver problemas, diseñar y re-diseñar el proyecto nacional. En todo caso, la cuestión principal no es quién debe cumplir las atribuciones del Estado, sino ¿Cómo el Estado puede llegar a atender mejor a las personas?, ¿cómo relacionarse con los habitantes del Estado?. Esto implica hablar del tema de la Administración Pública.

<sup>31</sup> DE LA CUEVA, Mario, La Constitución del 5 de febrero de 1857 en "Las Constituciones a mediados del siglo XIX, Tomo II, México, Edit UNAM, 1957, p 1319

<sup>32</sup> MENDOZA Barrueto, Eliseo Coordinador Federalismo, Ecología y Administración Municipal, Colección COLEF, Primera edición, Tijuana, Baja California, edit. El Colegio de la Frontera Norte 1996, p 6

### **1.1.2 La descentralización de la Administración Pública Federal**

La Administración Pública se caracteriza por ser un instrumento que permite que a través de sus instituciones se generen las normas, los servicios, los bienes y las demandas requeridas por la sociedad. En tal caso es el gobierno en acción.

La Administración Pública es el conjunto de instituciones que auxilian al titular del Poder Ejecutivo Federal a efecto de que pueda dar cumplimiento de las obligaciones que le corresponden y ejercer las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes que emanan de ella<sup>33</sup>.

La Administración Pública traducida en hechos de gobierno permite atender carencias, resolver problemas, diseñar y re-diseñar el proyecto nacional<sup>34</sup>

El padre de la Administración Pública, Woodrow Wilson la define como el gobierno en acción<sup>35</sup> que ejecuta detallada y sistemáticamente el derecho público.

En México, por mandato del artículo 90 constitucional, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal<sup>36</sup>. Esta disposición se lleva a cabo a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en la Ley de Entidades Paraestatales (LEP).

En esta forma administrativa, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal integran la Administración Pública Federal Centralizada. Asimismo también la componen los organismos desconcentrados dependientes de las secretarías de Estado<sup>37</sup>.

Conforme el artículo 26 de la LOAPF, el Ejecutivo cuenta con 19 Secretarías de Estado, estas son:

<sup>33</sup> MAINERO E. Carlos, *La administración pública mexicana*, Ed. Tercer Milenio, México, 2000, p.5

<sup>34</sup> UVALLE Berrones, Ricardo Citado en *Prospectiva*. REVISTA Núm. 2 Enero - Marzo, 1995 p 14

<sup>35</sup> WILSON, Woodrow, Apuntes de la asignatura Teoría de la Admón. Pública, FCPyS.

<sup>36</sup> Artículo 1 y 2 Ley Orgánica de la Admón. Pública Federal.

<sup>37</sup> Artículo 1 y 17 LOAPF



1. Secretaría de Gobernación (SEGOB).
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).
4. Secretaría de Marina (SEMAR).
5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
7. Secretaría de Desarrollo Social
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
9. Secretaría de Energía (SENER).
10. Secretaría de Economía (SECON).
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
13. Secretaría de la Función Pública
14. Secretaría de Educación Pública (SEP).
15. Secretaría de Salud (SS).
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
17. Secretaría de la Reforma Agraria
18. Secretaría de Turismo
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal<sup>38</sup>.

Ahora bien, ¿Cómo puede acercarse la Administración Pública a la población para atender sus problemas y demandas de las obligaciones del Estado mexicano?.

Hay varias formas, las más relevantes es a través de la creación de Empresas de participación estatal y organismos:

- a) Desconcentrados
- b) Descentralizados

<sup>38</sup> Artículo 1 LOAPF

### **1.1.2.1 Órganos Desconcentrados**

La desconcentración administrativa viene a ser una posición intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización por servicio, consistente en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservado la relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada<sup>39</sup>.

El Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona que “para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Es decir, consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro; es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de un acto legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitados, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

#### **CARACTERÍSTICAS DE LA DESCONCENTRACIÓN**

- Los órganos desconcentrados son creados por una Ley o Reglamento;
- dependen siempre de la presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado;

---

<sup>39</sup> UNAM, SEMARNAP, Creación y/o fortalecimiento de organismos mixtos descentralizados en materia ambiental en las entidades de la república mexicana, SEMARNAP, Septiembre de 1998, pag.18

## El federalismo como instrumento de cohesión nacional

- su competencia deriva de las facultades de la administración central;
  - su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio;
  - Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen;
  - tienen autonomía técnica;
  - no pueden tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro);
  - su nomenclatura puede ser variada;
  - su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso,
- estudiando en particular al órgano de que se trate;
  - en ocasiones tiene personalidad propia;
  - la acción administrativa es más rápida, y flexible y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos;
  - la acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos;
  - aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos

La creación de órganos desconcentrados puede ser para acercar los servicios a la población, y en otros por su función técnica.

Por ejemplo, depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que, ejerce muchas de las actividades encomendadas a la SHCP, entre ellas según los artículos 1 y 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y que entró en vigor el 1 de julio de 1997 y modificada el 17 de junio de 2003, el SAT será un órgano desconcentrado de la SHCP con carácter de autoridad fiscal cuyo fin será la determinación, liquidación, recaudación de impuestos, derechos, mejoras, productos, aprovechamientos y accesorios.

Otro ejemplo es la Comisión Nacional del Agua que depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). La Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo desconcentrado, que representa a la autoridad federal en materia de cantidad y calidad de las aguas nacionales.

Es una institución normativa y consultiva que tiene a su cargo la elaboración de la política hidráulica nacional, así como de contar con proyectos que incluyan más de una región administrativa, la solución de conflictos y atención de asuntos internacionales e interregionales, atención de emergencias y también tiene a su cargo el servicio meteorológico nacional.

### **1.1.2.2 Organismos descentralizados**

La descentralización de la administración pública consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible<sup>40</sup>. Creando órganos descentralizados.

---

<sup>40</sup> ACOSTA Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo pp. 312-313, 315-316

Estos órganos quedan reconocidos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”<sup>41</sup>.

Y Tienen las siguientes características:

**Características de los órganos descentralizados**

1. Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal
2. Tiene invariablemente personalidad jurídica
3. Tiene patrimonio propio
4. Posee facultades autónomas

Los organismos descentralizados son los más representativos de la administración pública paraestatal. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio y se crean por ley o decreto del Congreso, o por decreto presidencial.

Conforme a la Ley de Entidades Paraestatales, estos organismos pueden tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Cada uno es encabezado por una junta de gobierno presidida a la vez por un representante de la dependencia coordinadora del sector y por un director general designado por el Presidente de la República<sup>42</sup>.

En México, el organismo descentralizado ha tenido aprovechamientos disímboles, pues lo mismo se utiliza para desempeño de función pública, como es la defensa de los derechos humanos, objeto fundamental de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; que prestación de servicio público, como en el caso del Servicio Postal Mexicano; realización de actividad industrial -Petróleos Mexicanos por ejemplo-, actividad cultural -Fondo de Cultura Económica-, o actividad científica -Centro de Investigaciones de Química Aplicada-, entre otras actividades a cargo de organismos descentralizados.

<sup>41</sup> Ley Orgánica Admón.. Pública Federal, Ed. ISEF, México, 2002 Pág. 41.

<sup>42</sup> MANEIRO E.CARLOS, La administración pública mexicana, Ed. Tercer Milenio, CONACULTA, México, 2000, Pág. 50

También hay organismos descentralizados que la Constitución les reconoce autonomía como el Banco de México, la Comisión de Derechos Humanos e Instituto Federal Electoral.

Hay otros que no están sujetos a la Ley de Entidades Paraestatales como: la Procuraduría General de la República, Procuraduría Agraria, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Chapingo, la Universidad Autónoma Metropolitana.

## **1.2 Evolución del federalismo en México**

En la historia del federalismo en México, se distinguen varias etapas marcadas por el abandono y retorno al sistema federal.

### **1.2.1 Primera etapa: 1821-1835**

Después de la consumación de la independencia, y tras once años de guerra; los caudillismos y cacicazgos regionales se habían fortalecido como una forma de anticentralismo frente a la capital colonial. México nació en 1821 como país libre y soberano con posibilidad de fragmentación y sin gobierno definido.

Precisamente, como una forma de cohesión, en 1823, se votó una Constitución que declaró a México, Estado Federal, compuesto por las entonces provincias de la Nueva España, la Capitanía de Yucatán y las provincias internas que a partir de ese momento se auto erigieron como estados independientes y convivieron bajo un pacto federal.<sup>43</sup>

El federalismo constituyó un grito de rebeldía frente a la centralización de las decisiones de la Colonia española; los estados o provincias vieron en esta forma de gobierno una mayor salvaguarda a sus intereses y aspiraciones de libertad. Por ello las entidades federativas representaron un papel principal en la construcción del federalismo.

El 4 de octubre de 1824 se aprueba la primera constitución federal por la cual se adopta el gobierno republicano, representativo, popular y federal, constituyéndose así la primera república federal. A la par de su promulgación surgieron diversos partidos políticos con tendencias federalistas y centralistas; que tiempo después se transformarían en liberales y conservadores.

---

<sup>43</sup> Al grado de que el 16 de junio de 1823 Jalisco se auto declaró como estado libre y soberano, únicamente conservando relaciones de confederación y hermandad con el resto del país. Op Cit. La Constitución de 5 de Febrero de 1857 p 1239

### **1.2.2 Segunda etapa: 1835-1867**

No habían transcurrido doce años desde la promulgación de la Constitución Federal de 1824, cuando en 1836, siendo presidente Santa Anna, se expidieron las Siete Leyes Constitucionales donde se adoptó como forma de gobierno la república, democrática y centralista. Los estados cambiaron su nombre a departamentos, dirigidos por gobernadores que designaba el gobierno central. Adicionalmente, se creó el Supremo Poder Conservador; sus miembros no podían ser reconvenidos ni juzgados por sus opiniones. Además, se depositaba el Supremo Poder Ejecutivo en el Presidente cuyo cargo duraría 8 años y sería elegido indirectamente por una Junta del Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia<sup>44</sup>. La aparición del centralismo favoreció la dictadura de Santa Anna; sin embargo, las consecuencias fueron la independencia de Texas, y la separación de Yucatán.

Más tarde, en 1843 fueron promulgadas las Bases de Organización Política de la República Mexicana con las que acentuó aún más el Centralismo<sup>45</sup>, sus consecuencias fueron la pérdida de territorio nacional en la guerra de 1846-1847 frente a los norteamericanos. Durante la guerra (22 de agosto de 1846) se volvió a establecer la Constitución Federal de 1824.

En 1853 Santa Anna regresa al poder e instaura una dictadura; desconoce la constitución federal y publica las Bases para la Administración de la República que le daba amplio poder para gobernar por decreto. Esto ocasionó que mediante el Plan de Ayutla (1854) se le derrocara y se elaborara una nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1857 en la cual se adopta como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal formada por 23 estados libres y soberanos en su régimen interior; asimismo, reconoce los derechos del hombre a través de las garantías de igualdad, propiedad y seguridad así como la soberanía popular. Se descarta la vicepresidencia y se nombra como sucesor del presidente de la república en caso de ausencia al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. El Legislativo es depositado en la Cámara de Diputados eliminando al Senado.

La constitución de 1857 inició el ordenamiento del país; el primer paso fue la abolición del fuero militar y la no asignación de recursos a las comandancias generales de la República, lo que pondría fin a la condición de cuasi-poder que

---

<sup>44</sup> FLORESGÓMEZ González Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1999, p 32

<sup>45</sup> Las Bases ampliaban las facultades del Poder Ejecutivo.

jugaba el ejército<sup>46</sup>. Su promulgación provocó gran conflicto entre los conservadores y los liberales dando lugar a la guerra civil de tres años; derivado de ello y con el apoyo de Francia los conservadores trajeron en 1864 al archiduque Maximiliano de Habsburgo, hermano del emperador de Austria nombrándolo emperador de México y creando el segundo imperio. Benito Juárez, dirigente liberal, logró derrocarlo y reestableció en 1867 la república federal.

### **1.2.3 Tercera etapa: 1867-1910**

Una vez terminada la intervención, Juárez trató de aplicar la constitución de 1857 propiciando el fortalecimiento del gobierno federal con la aplicación de la llamada *Ley Lerdo*<sup>47</sup>. Los gobiernos estatales se comprometieron a ceder a la Federación los impuestos de importación y exportación, las rentas derivadas de acuñación de moneda, abolir las alcabalas y aduanas interiores en toda la República. Con esto, se buscó desarrollar la libertad de comercio y homogeneización del mercado interno.

Posteriormente con el ascenso de Porfirio Díaz a la presidencia (1884-1910), el poder estatal se fue erosionando a favor del poder federal. En 1886 por una reforma constitucional los estados se comprometían a no “imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior”<sup>48</sup>. Esto favoreció la intromisión del gobierno federal en los asuntos estatales formando alianzas con los terratenientes y caciques regionales para controlar a la población. Bajo esta época el Gobierno Federal adquiere supremacía sobre los estados.

Durante el periodo dictatorial de Díaz, se manifestaron diversos acontecimientos que a la larga originaron grupos de oposición que dieron origen a una Revolución en 1910, por ejemplo, la constitución de 1857 había planteado la supremacía de los derechos del hombre, mientras que en la dictadura no se ejercían. De igual manera, la constitución de 1857 por su parte estaba en contra del poder económico que tenía la iglesia mientras que en la dictadura se retomó la importancia de la iglesia, se limitó la libertad de imprenta, se manipuló el sufragio popular y se restringió la libertad de los poderes legislativo y Judicial centralizando todo el poder económico y político del país en el Ejecutivo Federal. Por ello no resultó nada raro que los movimientos armados se originaron desde la periferia

---

<sup>46</sup> De hecho, la lección más dura para los militares la representó el hecho de que la Presidencia la ejerciera un civil: Juárez frente a un militar como lo fue González Ortega, después Lerdo de Tejada sería el segundo presidente civil desde la promulgación de la Constitución de 1857.

<sup>47</sup> La Ley Lerdo facultaba al estado adjudicarse fincas rústicas y urbanas establecidas en cualquier parte del territorio nacional, así como los bienes de las corporaciones eclesiásticas, previa nacionalización y posterior enajenación, para incrementar el erario del país.

<sup>48</sup> Op Cit. Floresgómez, p 163

hacia el centro: Madero y Villa en Chihuahua, Zapata en el sur, Carranza en Coahuila, Obregón y Calles en el noroeste.

#### **1.2.4 Cuarta etapa: 1910-1982**

Con el movimiento armado de 1910, Madero y los revolucionarios creían que se había abusado de la Constitución de 1857 y era necesario replantear una reforma del Estado y gobierno a fin de llevar a la práctica los principios sociales que originaron la Revolución (la tierra, el derecho de la nación sobre sus recursos naturales y la protección al obrero). Así se promulgó una nueva constitución el 5 de febrero de 1917.

La república y el federalismo aparecen en la Carta Magna de 1917, como formas de gobierno sustentado en la voluntad popular y utilizadas como factor de unidad del país al enunciar en el artículo 40 que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación”*.<sup>49</sup>

A partir de entonces se ampliaron las atribuciones del poder Ejecutivo Federal y se redujeron las facultades reservadas a los estados; el gobierno federal se encargaría de la planeación del desarrollo nacional y la responsabilidad de llevarlo a cabo.

En 1929, se institucionalizó y centralizó el poder político a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR)<sup>50</sup>. La concentración política en un sólo partido reunió todas las fuerzas sociales del país, logrando un corporativismo de intereses. El presidente de la República representó los intereses de todas las clases sociales; con ello el poder Ejecutivo Federal expande su capacidad de regulación sobre un orden creciente de relaciones económicas (industria, recursos naturales, etc.), sociales (mediación laboral) y políticas (subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo) en detrimento del poder de los estados.

La supremacía del PRI, le permitió al poder ejecutivo controlar y subordinar los otros órdenes de gobierno. El presidente decidía cuáles candidatos ocuparían cargos de elección popular (incluyendo a los gobernadores estatales) y concentraba los recursos y su gasto. Esta tendencia abarcaba todos los campos de la actividad del país, ocasionando daños al sistema federal a causa de la excesiva centralización de facultades y funciones.

---

<sup>49</sup> LIVINGSTON, William S. considera que "La esencia del Federalismo no está en la estructura constitucional o institucional, sino en la sociedad misma" en Federalism and Constitutional Change p 2

<sup>50</sup> En 1938 cambió su nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI)



Desde los años 40's, la política económica de sustitución de importaciones marcó un cambio trascendente en la historia de México, debido a que la industrialización, se convirtió en el eje principal para el desarrollo económico del país, concentrándose principalmente en el centro y en algunos estados del norte como Nuevo León, pero, a partir de 1970<sup>51</sup> el esquema económico comenzó a agotarse debido a la desaceleración económica mundial lo que motivó al gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) buscar soluciones para contrarrestar la desigualdad económica y política del país.

Es entonces cuando se comienzan a dar una serie de iniciativas enfocadas a la desconcentración administrativa; sin embargo, hubo poco avance. Más tarde, la administración gubernamental de José López Portillo (1976-1982) hizo énfasis en reforzar el régimen federal promoviendo que los estados asumieran mayores responsabilidades en áreas que habían estado a cargo del Gobierno Federal. El propósito central de ese gobierno fue contribuir al desarrollo integral, jurídico, político económico y social de la República; y vivir el federalismo en toda su dimensión dinámica, surgido del vigor de renovación de la provincia y del ámbito inagotable de cada mexicano.

La política de descentralización se vio fortalecida a partir de 1980 con la entrega a los estados y municipios de algunas responsabilidades que la federación operaba en forma directa, se crearon organismos estatales con diferentes estructuras y funciones, mismos que a partir de las reformas al artículo 115 constitucional que entrarían en vigor en años posteriores (1983), se adecuaron para dar posibilidad a los municipios de asumirlas. Los resultados del proceso de descentralización sólo se manifestaron en las localidades de importancia a las que se les apoyó principalmente. Entre los sistemas destacan los de agua potable y alcantarillado a los gobiernos de los estados y bajarlos a los municipios.

Sin embargo, durante el periodo de 1982-1988 inicia la descentralización real como única forma de lograr un equilibrio compartido en las regiones del país, ésta se dio más por necesidad que por convicción.

### **1.2.5 Quinta etapa: 1982-1995**

La caída de los precios del petróleo y el peso de la deuda externa, propiciaron una gran crisis económica en 1982, la cual obligó a la administración gubernamental presidida por Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) a implementar reformas económicas estructurales reflejadas en "un mayor control de gasto público,

---

<sup>51</sup> Debido a la falta de capacidad del gobierno para hacer frente a las demandas y necesidades de la población, así como la falta de legitimidad política, inició algunas reformas administrativas bajo la recomendación del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

inflación, nivel salarial, tipo de cambio y promoción de exportaciones manufactureras"<sup>52</sup>. Lo que se tradujo en austeridad, privatización de empresas públicas, eliminación de subsidios y saneamiento de las finanzas públicas, provocando descontento entre la población. Lo anterior influyó drásticamente en el federalismo; toda vez que el gobierno tuvo necesidad de legitimarse ante la sociedad, presentando para ello reformas constitucionales tendientes a la descentralización de funciones y responsabilidades en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Esto significó fortalecer el federalismo, dando prioridad a los municipios y sobre todo al desarrollo regional como factores esenciales para el desarrollo nacional del país. En esta reestructuración se aprobaron:

- La reforma al Artículo 115 constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983) con objeto de asignarle responsabilidades a los municipios en materia de servicios públicos<sup>53</sup>.
- La Ley de Planeación, que estableció que las dependencias de la Administración Pública Federal condujeran sus actividades bajo objetivos y prioridades del desarrollo nacional, propiciando así el fomento a la descentralización mediante los planes y programas sectoriales.
- El programa para la descentralización de la Administración Pública Federal, buscó interrelacionar a los tres órdenes de gobierno para permitir la responsabilidad de acciones que se encontraban centralizadas. Como primer paso se decidió que los servicios de educación pública y normal y de salud iniciaran con la transferencia de funciones.

Las actividades de descentralización durante este periodo de gobierno, descansaron en los COPLADES (Consejos para la Planeación y el Desarrollo de los estados), cuyo objeto fue establecer los criterios y las prioridades de los estados y municipios. Así mismo, se crearon los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), como instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero para coordinar a los tres órdenes de gobierno. En dichos convenios se establecían los montos de recursos públicos que los estados y municipios recibían por parte del gobierno federal, así como las condiciones para ejercer estos recursos.

---

<sup>52</sup> MARTÍNEZ Omaña, Ma. Concepción: La política de descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid: La relación gobierno y sociedad en Aguascalientes 1982-1988. Tesis para la obtención de Maestría en Estudios Regionales por el Instituto José Ma. Luis Mora, México, P. 39

<sup>53</sup> Sin embargo, para algunos municipios, las atribuciones y facultades fueron irrelevantes, pues se carecía de las condiciones económicas y sociales para ponerlas a funcionar.

Se suponía que la realización de estos convenios permitiría la consecución de un desarrollo equilibrado entre las administraciones federal y estatal mediante la descentralización de programas federales de inversión, así como la transferencia de recursos financieros con el objeto de fortalecer las haciendas municipales. No obstante, a pesar de que se adquiría una mayor participación de estados y municipios en la planeación, los CUDs se convirtieron en nuevos mecanismos de control sobre los recursos correspondientes a estados y municipios, a la par que el gobierno federal podía transferir recursos adicionales sin pasar por los COPLADE ni los CUDs.

En 1988, la administración gubernamental encabezada por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) continuó este proceso de descentralización. Al asumir el poder, la crisis política se hizo notable con una fuerte oposición en todos los órdenes de gobierno, siendo la base el municipio. Ante esto, ese gobierno diseñó varias estrategias que permitieran recobrar la credibilidad de la población, entre los que destacó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual, a fin de fortalecer la figura presidencial, mediante los Comités de Solidaridad, dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se construyeron obras de beneficio social como suministro de Agua potable, caminos, carreteras, escuelas, etc. olvidándose entonces la descentralización real

El PRONASOL no aportaba dinero a los municipios; sino el mismo Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL quien operó los programas directamente, eligiendo las comunidades más pobres y destinando recursos para superar la pobreza. El PRONASOL significó una posibilidad de acercar el gobierno a la población; sin embargo, no lo hizo como correspondía; es decir, debía pasar por los Convenios de Desarrollo Social (CDS) en donde el gobierno federal debía firmar con los gobernadores, los acuerdos y compromisos de inversión. Al no pasar por los convenios, los delegados de las dependencias federales en cada uno de los estados tuvieron más poder que los propios municipios o el gobernador, lo cual impidió que cambiara la situación financiera de los municipios.

Esto significó alejar la mirada del federalismo y seguir con el centralismo de antaño. Sin embargo, la crisis económica de 1994 volvió a generar una presión por ceder a los estados y municipios los recursos y la iniciativa de acciones que les encomienda la Constitución Federal.

El excesivo centralismo económico y político de este periodo gubernamental representó un obstáculo para contrarrestar los problemas de desigualdad social, desequilibrio regional y el deterioro del nivel de vida de la población, por lo que al iniciar el periodo gubernamental de la siguiente administración se tomó como prioridad política la creación de un “Nuevo Federalismo”.

### **1.2.6 Sexta etapa: 1995-2000**

Al iniciar el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se hizo palpable la necesidad de reforzar el federalismo adecuándolo al nuevo entorno nacional inmerso en el proceso de globalización<sup>54</sup>. Esto se hizo notar en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que mostró una clara intención de fortalecer el federalismo y al municipio bajo el lema de un “nuevo federalismo”.

#### **1.2.6.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

Uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, fue impulsar el federalismo. En este documento se propuso fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos para que se apliquen soluciones en los lugares donde se generan las demandas.

De allí que la descentralización de la Administración Pública Federal jugara un papel primordial en este gobierno para combatir el centralismo, de manera que se propuso evaluar las funciones y facultades que realizan las instituciones para determinar la manera en que se ejercerán los programas de forma menos costosa y con la mayor participación de los gobiernos estatales y municipales.

Se previó el fortalecimiento del municipio, mediante la creación del *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*<sup>55</sup> cuyo objetivo fue fortalecer el sistema federal mediante la descentralización política y administrativa con el objeto de conservar y acrecentar la unidad de los mexicanos mediante la correcta coordinación de actividades entre los tres órdenes de gobierno; sin olvidar que el respeto a su soberanía y a su libertad permitirá el desarrollo integral del país.

#### **1.2.6.2 Programa para un Nuevo Federalismo**

Las elecciones efectuadas el 6 de julio de 1997 constituyeron una reforma en el aspecto político y administrativo del país retomando de manera principal la importancia del federalismo. En esta ocasión, el PRI, por primera vez, perdió la mayoría del Congreso, y también por primera vez una gran cantidad de gobernadores estatales y presidentes municipales pertenecían a la oposición,

---

<sup>54</sup> Globalización: no existe una definición exacta de su significado, pudiéndosele comparar lo más cercano con un fenómeno económico, político y social; es decir, una manifestación del cual no se puede tener control. Ejemplos, el Efecto en los mercados financieros conocidos como el efecto tequila, samba, vodka, y el mas reciente y que ha afectado hoy en el año de 2002 a Estados Unidos y Argentina es el Efecto Tango. Y que por consiguiente los gobiernos deben buscar mecanismos que permitan contrarrestar sus efectos de la mejor manera posible.

<sup>55</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de agosto de 1997.

quienes junto con los partidos de oposición reclamaron mayores apoyos a las entidades federativas y municipios.

El Programa denominado *para un Nuevo Federalismo 1995-2000*; (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997 ¡un mes después de las elecciones de julio!) reconoce que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo respetando la diversidad geográfica, etnográfica, social, y cultural.

El Programa para un Nuevo Federalismo puso atención en el municipio como base de una política de descentralización que implica una mayor participación de la Administración Pública Federal en relación con la sociedad.

Bajo este programa se reconoció la importancia del municipio como el "nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas. Por ello, el Municipio está íntimamente ligado a las ideas de democracia y libertad y, entre nosotros, a la del federalismo"<sup>56</sup>.

Se enfatizó el interés por la participación de la sociedad en la toma de decisiones conjuntas en la vida nacional; así mismo, destacó la importancia del municipio como esfera o centro de atención por ser allí donde surgen problemas, las demandas y por ende el espacio indicado donde deben surgir soluciones de acuerdo con las características que los definen.

Con el objeto de propiciar un desarrollo integral de la nación se previó el apoyo de las regiones prósperas del país para combatir rezagos y mitigar contrastes en un marco democrático, equilibrado y justo.

Otro elemento no menos importante es la descentralización en el sentido amplio de contrarrestar los efectos del entorno; donde la modernización de la Administración Pública es imprescindible para lograr una mayor y mejor administración de los bienes nacionales.

Para llevar a cabo este programa se subdividió en tres subprogramas los cuales se interrelacionan uno con el otro.

#### **1.2.6.2.1 Subprograma federalismo y descentralización**

---

<sup>56</sup> CARPIZO, Jorge, *Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México*, en "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" p 233

Para hacer frente a los retos de desempleo, pobreza, justicia y demanda de más y mejores servicios, el federalismo fue considerado como un instrumento de redistribución de recursos y oportunidades entre todos los actores políticos, económicos, sociales y culturales.

Dentro de las acciones del subprograma se contempló la elaboración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales así como entre los municipios en cuanto a la transferencia y recepción de funciones y recursos estableciendo dentro del marco de descentralización que buscando cumplir de esta manera con el precepto constitucional de la Fracción VII del Artículo 116 que dice:

“... La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

#### **1.2.6.2.2 Subprograma federalismo hacendario**

Este subprograma tuvo como objetivo el desarrollo sustentable de acuerdo con la libertad que los estados y municipios tienen en la forma para ejercer sus funciones y atribuciones que les confiere la constitución y leyes respectivas.

Como ejemplo de asignación de recursos, Jorge Carpizo menciona que:

“a principios del siglo, en 1900 cada peso de ingreso fiscal 63 centavos eran para el gobierno federal; 24 para las entidades federativas, y 12.9 para los municipios. En 1929, exactamente en la fecha en que se crea el partido monolítico, ésta proporción cambió a 71 centavos a la federación; 21 a los estados y tan sólo 8 a los municipios.”<sup>57</sup>

Aunque para 1990 haya entrado en vigor el convenio de colaboración fiscal, en donde las entidades de mayor desarrollo ceden recursos en favor de los menos desarrollados, la tendencia centralizadora sigue vigente ya que “para 1994, 80 centavos van al gobierno federal; 16 a los estados y 4 a los municipios”<sup>58</sup>. Raúl Olmedo menciona que en 1995 la recaudación fiscal presentaba una distribución

---

<sup>57</sup> Citado en Cuadernos de Derecho # 12 mayo de 1995, Facultad de Derecho de la UNAM, p 52

<sup>58</sup> Ibidem Cuadernos de Derecho # 12 Facultad de Derecho de la UNAM 1995

de 80% para la federación; aproximadamente 17% para los estados y 3% para todo el conjunto de municipios<sup>59</sup>.

El “nuevo federalismo”, pretendió revertir la concentración de atribuciones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades de cada una de las localidades mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficiencia de la Administración Pública, el combate a las disparidades regionales, y en la revisión de los marcos institucionales.

Sin embargo, en la recaudación federal de 1998 la federación obtuvo 74.96%, las entidades federativas 19.48% y los municipios 5.56 aproximadamente<sup>60</sup> por lo que aún persiste la mayor concentración de ingresos por la federación.

Las fuentes principales con los que contó municipio son las participaciones federales provenientes del ramo 28, destinadas a entidades federativas y municipios; las aportaciones a entidades y municipios (ramo 33), las participaciones estatales, los ingresos propios (principalmente de la recaudación del impuesto predial y agua), otros programas federales ramo 20 (Desarrollo social y desarrollo productivo en regiones de pobreza) para la superación de la pobreza, la deuda y otras fuentes como las provenientes de la cooperación internacional como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo.

### **1.2.6.2.3 Subprograma renovación municipal**

En materia de federalismo, el municipio contribuye a una mayor gobernabilidad democrática. Sin embargo, en muchos casos carece de los elementos indispensables para ser efectivo en los que destaca la distribución desigual de los recursos financieros.

La tarea principal del nuevo federalismo no residió únicamente en el hecho de que el gobierno federal transfiera atribuciones hacia los estados y municipios, sino que éstos debían estar preparados para retomar las responsabilidades de manejar, administrar y satisfacer las necesidades sociales inmersas dentro de su contexto territorial. Por lo que se planteó una reforma a la Administración Pública Federal y del propio federalismo.

---

<sup>59</sup> Relatoría de la Reunión Nacional: Los investigadores frente a la reforma municipal, diciembre de 1997, ITESO, Guadalajara, Jal.

<sup>60</sup> Tomado del Módulo V del curso virtual de Gestión Municipal: Análisis Económico y desarrollo regional impartido por Jesús Campos Orozco <http://www.rim.unam.mx>, 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C.

### **1.2.7 Séptima etapa: 2000-2006**

Las elecciones del 2 de julio de 2000, representaron un cambio para el liderazgo permanente del partido dominante por 71 años (PRI) ganando las elecciones presidenciales Vicente Fox Quesada, candidato del partido opositor Acción Nacional (PAN).

En su campaña, se comprometió a continuar con los esfuerzos de la administración 1994-2000 para descentralizar las funciones del gobierno federal hacia los estados continuando con los servicios de salud y educación; asimismo, se comprometió a devolver a los gobiernos estatales y municipales los recursos económicos y las atribuciones necesarias para que éstos puedan tomar un papel más decisivo en los asuntos que les competen.

La tarea de la actual administración (2000-2006) recae en la reactivación del federalismo, pero, ahora, bajo el esquema de relaciones intergubernamentales basado en el principio de subsidiariedad, y de una planeación bajo los preceptos de misión y visión contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

A pesar del cambio de gobierno, aún persisten islas autoritarias que son obstáculos para la puesta en marcha del nuevo patrón de relaciones intergubernamentales. El reto de esta nueva administración, es evitar dictaduras locales, ya que al dotar de mayores recursos económicos y atribuciones legales podría caerse en una situación de fortalecimiento de cacicazgos locales<sup>61</sup>.

En este nuevo contexto de “federalismo revitalizado” es necesario que se encuentre inserto en un régimen democrático; además de contar con mecanismos que permitan que las autoridades locales y estatales rindan cuentas de sus acciones a la población y al gobierno federal.

Hoy día, destaca la prominencia de la reestructuración de la Administración Pública previendo un Programa de Innovación y Calidad el cual supone recuperar la confianza de la sociedad y la búsqueda de la certificación ISO 9000 y 9001.

---

<sup>61</sup> En los estados de Tabasco y Yucatán se cuestionaron los procesos electorales internos, debido a que en el primero las elecciones fueron fraudulentas y se designó un gobernador interino y en el segundo la oposición protestó porque el Consejo Estatal Electoral estaba compuesto por personas alineados al gobernador del PRI. La oposición (PAN y PRD) protestó y presentó su caso a la Suprema Corte de la Nación; finalmente, se creó un nuevo consejo estatal seleccionado con bases más transparentes. Ambos gobernadores de filiación priísta defendieron sus posturas utilizando al federalismo como bandera; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el conflicto en Yucatán y en Tabasco se llegaron a acuerdos que permitieron la estabilidad del estado.



### **1.2.7.1 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>62</sup>**

A diferencia de anteriores Planes Nacionales de Desarrollo, el PND 2001-2006<sup>63</sup> contempla una Visión de desarrollo a largo plazo. La Visión que para México se plantea hacia el año 2025 se sintetiza así:

"México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica con liderazgo en el entorno mundial con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional".

La misión del poder Ejecutivo Federal 2001-2006, es:

"conducir responsablemente de manera democrática el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, y una economía más equitativa e incluyente, consolidando el cambio de un nuevo marco constitucional y estableciendo la plena vigencia el estado de derecho".

Para llevar a cabo esa misión, el Ejecutivo Federal se basará en tres postulados fundamentales: Humanismo, Equidad y Cambio; apoyado en cuatro criterios centrales: Inclusión, Sustentabilidad, Competitividad y Desarrollo Regional, además de cinco normas básicas de acción gubernamental:

- Apego a la legalidad
- Gobernabilidad democrática
- Federalismo
- Transparencia
- Rendición de cuentas

Estos principios regirán los proyectos y programas y acciones de la Administración Pública Federal.

En materia de federalismo, el Ejecutivo Federal se compromete a una justa redistribución del gasto, la capacidad de generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos hacia los gobiernos locales. Respetando las autonomías estatales y municipales y

<sup>62</sup> <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/pnd>

<sup>63</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2001.

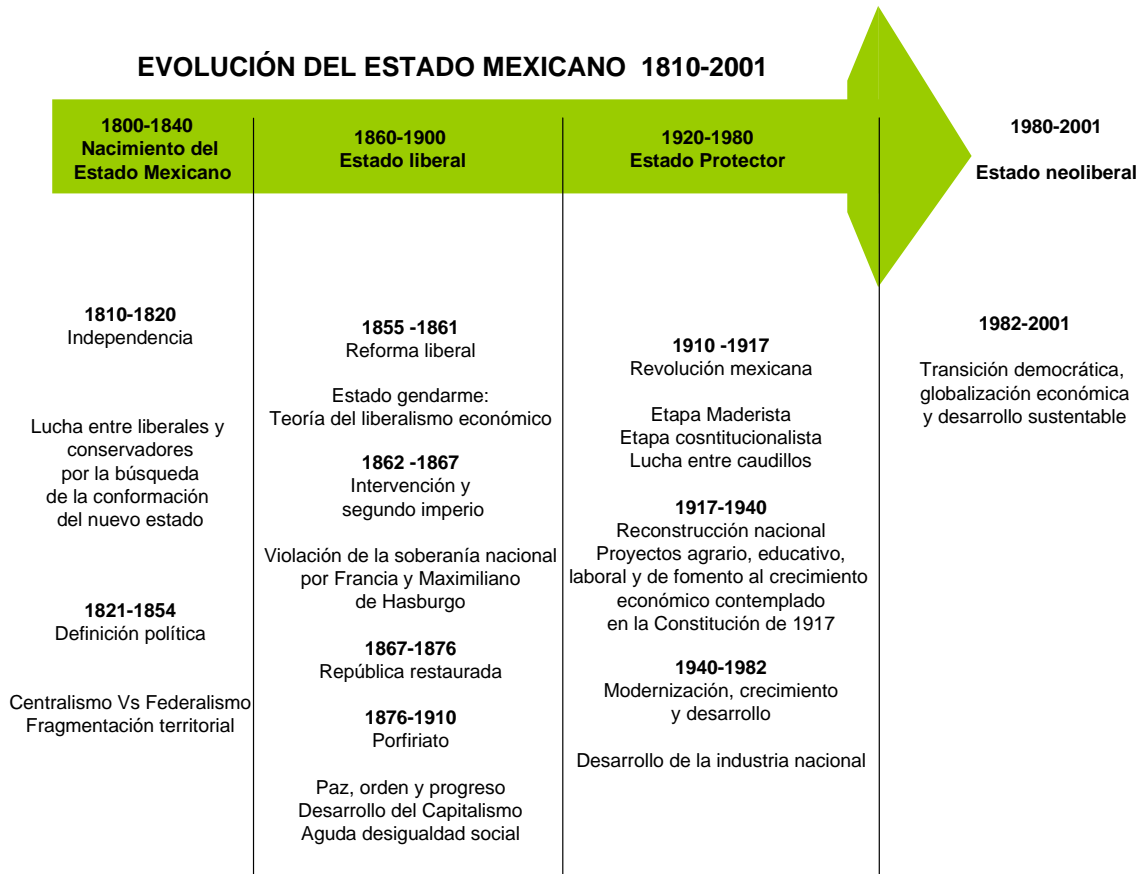
reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno.

Al igual que el gobierno anterior, retoma la participación ciudadana como principal factor de cambio; así como de desarrollo sustentable en una economía de globalización. Cabe destacar que este nuevo gobierno hace énfasis en la interrelación con el medio ambiente en especial con el recurso agua.

Una de las perspectivas de este gobierno es la reforma fiscal integral de una nueva hacienda redistributiva, otorgándole a los estados el derecho de cobrar y retener parte del impuesto al valor agregado (actualmente los estados no tienen la capacidad suficiente para su recaudación). Hoy en día, el gobierno federal es quien recauda los impuestos sobre la renta y sobre el consumo para luego redistribuirlos hacia los estados con base a fórmulas de distribución que marca la Ley de Coordinación Fiscal sin que exista una medida de control confiable de las variables.

Como se ha observado, a lo largo de la historia mexicana, ha habido una incesante lucha por encontrar las mejores formas e instrumentos que faciliten la tarea de gobernar y crear mejores expectativas de calidad de vida de la población. Es posible que una forma de disminuir la inequidad en el país pueda ser el federalismo; sin embargo, México tiene mucho por hacer en el tema, quizá porque aún conservamos la tradición centralista heredada del virreinato, de la cual hay ciertos rasgos, pero también por el miedo a una fragmentación de un país tan enorme y diverso, la tarea reside en crear conciencia de que el federalismo bien aplicado puede ser un medio para mejorar las condiciones de vida de la población.

En síntesis, el siguiente cuadro identifica los periodos más importantes dentro del contexto de federalismo adoptado por los mexicanos.



Fuente: Elaboración propia con base a datos tomados del ITESM

### 1.3 El municipio en México: su importancia en la conformación del estado federal

Existen varias formas de organización en un estado; todas ellas responden a un proyecto de nación determinado por condiciones económicas, políticas, sociales y culturales. Los mexicanos adoptaron el federalismo basado en las ideas de soberanía la cual es una e indivisible. Juan Jacobo Rousseau, sostuvo que el pueblo era el único y no el estado, el titular de la soberanía, la cual es intransmisible, agregando que "por la misma razón que es inalienable, la soberanía es indivisible, pues la voluntad es general o no lo es...".<sup>64</sup> Montesquieu, por su parte, estableció que la forma de conformar un gobierno era bajo tres poderes, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales deben mantener un equilibrio de tal manera que permita en la mejor medida desempeñar las funciones y acciones políticas del gobierno.

<sup>64</sup> El Contrato Social, en "Escritos de Combate", Madrid, Ediciones Alfagnara, 1979, p 422

El municipio constituye una de las partes fundamentales del Estado Federal Mexicano. La relación que mantiene el municipio con la federación es la de ser una entidad geopolítica que delega parte de su soberanía al ejecutivo para que éste maneje las relaciones económicas, políticas, sociales con el exterior así como en el interior del país, pero, sin perder su autonomía en el ejercicio de su administración y la manera de gobernarse para que pueda desarrollarse de manera sustentable con respecto a las necesidades propias que la sociedad demanda.

La manifestación directa del federalismo es el municipio, componente que relaciona a la sociedad con el estado federal y que es la primera instancia en la historia que da origen al federalismo, por ser allí donde se manifiestan todas y cada una de las interacciones entre los hombres.

El municipio, como bien lo menciona Rodolfo García del Castillo, desempeña una función primordial, ya que:

*“en un orden de organización federal, los niveles de gobierno local se convierten en puntos de relación inmediata con la sociedad; es decir, asumen un papel importante en los procesos de ejecución de programas que se construyen y reconstruyen a través de la movilidad de las demandas ciudadanas, bajo un vínculo de correlación entre gobierno y gobernados, en el que se integran pesos y contrapesos, tanto de los actores regionales (desde abajo) como de las presiones que fluyen en los diversos canales de las relaciones inter e intra gubernamentales (desde arriba y horizontalmente)”. 65*

El municipio es universal. Es una organización social, política y administrativa presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente tanto en el capitalismo como en el socialismo. El municipio se ha tomado, incluso en el idealismo, como el modelo perfecto de la democracia posible y del autogobierno.

Los municipios tienen un origen social; establecen la supervivencia colectiva, tal como se menciona en el Contrato Social de Rousseau, al margen de consideraciones complejas y abstractas, como la existencia del estado nacional en el contexto internacional. La organización política es equivalente a la sociedad. Por ello, el municipio aborda problemas y soluciones elementales para las comunidades.

<sup>65</sup> GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un Marco General de Estudio (artículo) en ANAYA CADENA, Vicente (coord.). El Gobierno y la Gestión Municipal en México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Centro de estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del estado de Tlaxcala, México, 1998.

En México el municipio tiene origen en el Calpulli prehispánico y el provincialismo colonial, específicamente en el sistema municipal castellano que se implantó en la Nueva España desde el 22 de abril de 1519, fecha en que Hernán Cortes nombró el primer municipio y ayuntamiento -alcaldes y regidores-<sup>66</sup> como forma de gobierno autónoma y soberana.

Con la Constitución de Cádiz, de 1812, se crearon las diputaciones provinciales como un comienzo de descentralización política. Adoptar este tipo de organización se debió principalmente al rechazo que las provincias tenían en contra del régimen central colonial<sup>67</sup>.

En aquél entonces, el municipio tenía propiedades y funciones legislativas, administrativas, judiciales y de policía; el límite de las leyes y reglamentos municipales fueron, pero las leyes eran expedidas directamente por el rey.<sup>68</sup> Aunque existió cierta autonomía y libertad para desarrollarse y procurarse bienestar a través de los bienes propios del municipio como terrenos, fincas e instalaciones, sin embargo, existía una marcada subordinación a las autoridades superiores que designaban o vendían los cargos municipales.

Años después, José María Morelos y Pavón intentó instaurar de nuevo el municipio como institución de gobierno, esto llegó a discutirse años después cuando se redactaron las Constituciones de 1824 y 1857, pero nunca se aplicó con seriedad. Baste el comentario que hacía José María Luis Mora sobre que el medio para rescatar a los municipios del abandono en que se encontraban era asignarles dentro de su jurisdicción político- administrativa más responsabilidades en la solución de sus asuntos internos<sup>69</sup>.

Con la Revolución Mexicana se volvió necesario revisar la legislación para restituir a los municipios del poder que habían perdido durante los años del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz. La restauración del municipio libre se convirtió en postulado de los revolucionarios. Por ello, el tema fue abordado en el Artículo 115 de la Constitución de 1917, declarando al municipio libre y soberano y

---

<sup>66</sup> MERINO, Mauricio (Coordinador), En Busca de la *Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Centro de estudios internacionales, México, Edit. El Colegio de México, 1994, p 233

<sup>67</sup> Un ejemplo fue cuando el cabildo de la Ciudad de México desconoció al gobierno peninsular debido a la abdicación de Carlos IV a favor de Fernando VII a raíz de la invasión napoleónica en España. Instituto José María Luis Mora (1985)

<sup>68</sup> PORRAS Muñoz, Guillermo, *El Cabildo en la república de españoles* en DE LAMEIRAS Brigitte Boehm, *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987, pp 25-38; Colín, op.cit., pp.34-40

<sup>69</sup> MARTÍNEZ Assad, Carlos, ZICCARDI, Alicia, *Política y Gestión Municipal en México*. México, Edit. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988, p 83

confirmando para su administración el ayuntamiento elegido popularmente, cancelando con ello páginas negras de autoritarismo escritas por jefes políticos. Actualmente México cuenta con 2, 428 municipios.

### **1.3.1 Los ayuntamientos**

De acuerdo con el Artículo Constitucional 115, Fracción I, el municipio es administrado por el Ayuntamiento de elección popular y no existe ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. El ayuntamiento es una institución pública al servicio de la comunidad, así como la autoridad y órgano administrativo y representativo del municipio libre. Está integrado por un presidente municipal, los síndicos y los regidores, quienes se auxilian para el cumplimiento de sus funciones, de diversos órganos administrativos.

Los ayuntamientos tienen responsabilidades primordiales, y son precisamente, el brindar servicios públicos con calidad y eficiencia en un contexto de oportunidad y continuidad dentro de sus respectivas jurisdicciones cumpliendo con las obligaciones del municipio.

### **1.3.2 Obligaciones de los municipios**

La esencia del municipio radica en atender las necesidades y demandas comunitarias inmediatas, prestar servicios públicos y conservar el orden público.

A raíz de la reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 3 de febrero de 1983), el municipio adquiere importancia frente al orden federal y estatal, porque se delimitó constitucionalmente las competencias y responsabilidades de los municipios asegurándoles recursos.

De acuerdo con el artículo 115 Constitucional los municipios tienen a su cargo las funciones y servicios de:

- agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales,
- alumbrado público,
- limpia y recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos,
- mercados y centrales de abasto,
- panteones,
- rastro,
- calles,
- parques y jardines y su equipamiento,
- seguridad pública y
- las demás que determinen las legislaturas estatales.

Las características más distintivas del municipio mexicano son la diversidad y su heterogeneidad. Precisamente por ello, los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, pueden coordinarse y asociarse para la prestación oportuna de los servicios públicos. Al respecto, el Art. 116 fracción VII Constitucional establece que "Cuando el desarrollo económico o social de un municipio haga necesario que asuman funciones federales o estatales, se podrán realizar mediante acuerdos o convenios, debido a la heterogeneidad de los municipios".

Además de lo señalado en el Art. 115 Constitucional, los municipios están regulados por leyes y otros ordenamientos, que indicarán el cómo, cuándo y con qué medios o formas se brindarán los servicios públicos municipales. Estos son:

- Constitución Federal
- Constitución Estatal
- Leyes y Reglamentos Federales
- Leyes Federales y Estatales
- Ley Orgánica Municipal de gobierno
- Bando de policía y buen gobierno
- Reglamentos particulares de servicios
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan Municipal
- Programas relacionados al servicio en los tres niveles de gobierno; tal es el caso de los servicios de agua potable en el que se tienen leyes y reglamentos específicos.
- Convenios de desarrollo social
- Convenios y acuerdos de colaboración específicos.<sup>70</sup>

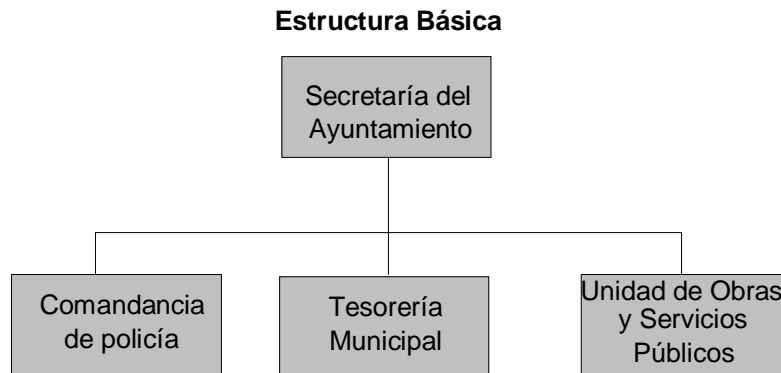
### 1.3.3 Estructura del municipio

Para hacer frente a las demandas ciudadanas, el municipio se organiza dependiendo del tamaño y número de comunidades y habitantes y de sus posibilidades (financieras), en varias estructuras que van desde básica hasta complejas<sup>71</sup>. La estructura básica se compone por la Presidencia Municipal, Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería municipal además de otras unidades administrativas que le permitan prestar los servicios que demande la población.

70 GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Los servicios público municipales, Documento de Trabajo CIDE 1993, p28 (versión actualizada)

71 AÑORVE BAÑOS, Manuel define en su libro Servicios Públicos Municipales, México, Edit. Porrúa 1998 p 63 , varias estructuras de organización municipal los cuales dependen de su tipología (rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos).





Una estructura más completa según Rodolfo García del Castillo podría subdividirse de la siguiente manera.

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería y Hacienda Municipal
- Gobierno y Reglamentos
- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes
- Salud Pública y Asistencia Social
- Obras y Servicios Públicos
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos
- Comercio, Mercados y Rastro
- Bienes Municipales y Panteones
- Desarrollo Urbano y Ecología.

Los municipios son la base de la división territorial del país, de la organización política y administrativa del Estado Federal; nivel básico donde se manifiesta el ejercicio del poder; son la primera instancia de gobierno vinculada directamente con los ciudadanos demandantes de beneficios para su comunidad. Esto permite una mayor interrelación entre los tres órdenes de gobierno en búsqueda de mayor bienestar social. El municipio tiene una descentralización política y administrativa, tal como lo indica Artículo 115 constitucional, y para el caso de una concesión, se trata de una forma de descentralización administrativa y al mismo tiempo de descentralización a la sociedad.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Marco jurídico para contribuir al Programa de descentralización ambiental de la SEMARNAP, Abril de 1996, Cap. 1 , Doc. para la Cooperación Ambiental.



### **1.3.4 Fuentes de financiamiento municipal: Ley de Coordinación Fiscal<sup>73</sup>**

Para que los municipios puedan brindar los servicios que la Constitución y otros ordenamientos mandan, se requieren recursos, mismos que el municipio recibe ya sea bajo los rendimientos de los bienes que les pertenezcan o de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Una vez canalizado los recursos, los municipios serán quienes administren en forma libre su hacienda conforme al Art. 115 Fracción IV Constitucional.

Los recursos que reciben los municipios son:

- Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los municipios, en caso de solicitarlo, celebrarán convenios con el estado para que se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones<sup>74</sup>.
- Las participaciones federales (Ramo 28) que serán cubiertas a los municipios, con apego a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.
- Las aportaciones (Ramo 33) son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de los distintos fondos especiales<sup>75</sup>.
- Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.<sup>76</sup>

Los recursos que obtienen los municipios se integran de la siguiente manera:

<sup>73</sup> Ley de Coordinación Fiscal, Última reforma aplicada 31 de diciembre de 2000 misma que entró en vigor el 1° de enero de 2001

<sup>74</sup> Art. 115 Constitucional, Párrafo segundo, inciso a) Fracción IV.

<sup>75</sup> Existen varios fondos como los de educación básica, salud, infraestructura, etc. Citados en el Art. 25 de la Ley de Coordinación Fiscal

<sup>76</sup> Ibidem Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Arts. 115 y 116

<b>PRINCIPALES FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES</b>	
Participaciones federales a entidades federativas y municipios	Ramo 28,
Aportaciones federales a entidades y municipios	Ramo 33, se transfiere a estados, municipios y Distrito Federal y pueden ser utilizados en infraestructura, agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas
Participaciones estatales (ingresos propios)	Principalmente la recaudación del impuesto predial y del agua
Para Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento	Ramo 16 : la CNA contribuye en apoyo a los municipios
<b>Otros programas federales</b>	
Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	Ramo 20, asigna recursos a los municipios identificados con un grado de pobreza extremo
Las provenientes de créditos externos convenidos con organismos de cooperación internacional. Así mismo, es conveniente citar las instituciones como BANOBRAS y NAFINSA que contribuyen a la provisión de recursos para obra pública.	

Fuente: *Presupuesto de Egresos 2001, 31 de diciembre de 2000, DOF*

Para el año 2001, el gasto neto total ascendió a 1,361.867, de los cuáles, el 14% corresponde al Ramo 28; es decir, 194.084 millones de pesos, y 15% para el Ramo 33 % 199,578 millones de pesos, y para el Ramo 16 de Medio Ambiente le corresponde un total de 14.400 millones de pesos.

Para que el municipio brinde los servicios públicos, es necesario hablar sobre la Ley de Coordinación Fiscal, dado que a partir de esta Ley, los municipios perciben la mayoría de sus ingresos.

Actualmente y desde tiempo atrás uno de los grandes retos del gobierno ha sido lograr la distribución equitativa de los ingresos aunque todavía encontramos rasgos de centralización. La Ley de Coordinación Fiscal<sup>77</sup> tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal; establece y distribuye las participaciones correspondientes a sus haciendas públicas; fija reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, construye los organismos en materia de coordinación fiscal y proporciona las bases de su organización y funcionamiento<sup>78</sup>.

El Anexo 1 muestra un esquema de participaciones y transferencia a los estados y municipios. Adicional a las participaciones (Ramo 28) y aportaciones federales (Ramo 33), los municipios reciben otros ingresos como lo son en el caso del agua

<sup>77</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. La última reforma con fecha del 31 de diciembre de 2000

<sup>78</sup> Art. 1 Ley de Coordinación Fiscal

potable y el saneamiento por medio de la Comisión Nacional del Agua vía Ramo 16 para medio ambiente participa que en forma indirecta a través de sus programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, los apoya técnicamente en la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de agua, así como en la capacitación del personal. Para acceder a estos recursos, los municipios u organismos operadores de agua, deben adherirse a un acuerdo de coordinación y a las reglas de operación que la CNA establece.

### **1.3.4.1 Participaciones federales (Ramo 28)**

Las *participaciones federales* son la proporción de los ingresos federales que reciben los estados y municipios por su adhesión al Pacto Federal y el Sistema de Coordinación Fiscal, calculadas de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>79</sup>

Las participaciones son las que históricamente se otorgó a los estados a cambio de los impuestos que suprimieron. Por lo que debieran tener un carácter resarsitorio o devolutivo de recursos a los estados en que se generan. Éstos impuestos están atados a los ingresos, por lo que fluctúan de acuerdo a la recaudación y son libres de ejercicio por parte de los estados.

El Fondo General de Participaciones Federales (FGP), está compuesto por el 20% del total de la recaudación<sup>80</sup>, vía impuestos, y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Se acuerdo con el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, el fondo general de participaciones se distribuye de la siguiente manera:

- a) 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada entidad
- b) 45.17% se obtiene de la Fórmula de Coeficiente de Participación definida en el Art. 3
- c) 9.66% restante es compensatorio al distribuirse en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad; es decir, son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren el inciso a y b.

Aunado al 20% del FGP, se adicionará el 1% cuando las entidades federativas y municipios hayan celebrado convenios de coordinación fiscal con el gobierno federal por los cuales se comprometan a no mantener en vigor derechos

<sup>79</sup> Definición tomada de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes, Fracción XI, Art. 2, 1996, revisada el 26 de septiembre de 1997

<sup>80</sup> Art. 2 Ley de Coordinación Fiscal

estatales o municipales por : expedición de licencias, permisos o autorizaciones definidos en el Art. 10 A de la Ley de Coordinación Fiscal.

De igual manera, se adicionarán al fondo los accesorios de las contribuciones que formen parte de la recaudación participable cuando provenga de venta o arrendamiento o explotación de bosques nacionales ubicados en el territorio de cada entidad.

Las entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal recibirán el 100% de la recaudación de los impuestos federales de tenencia de vehículos y el de automóviles nuevos (ISAN); de este porcentaje el 20% se dará a los municipios; de igual manera, participarán de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) en una proporción del 20%.<sup>81</sup>

Los municipios reciben el Fondo de Fomento, compuesto por el 1% de la recaudación federal participable y que se distribuye entre los municipios conforme a la aplicación del coeficiente de participación (Véase Art. 2A.)

En adición a lo anterior se crea un fondo de contingencia o reserva correspondiente al 0.25 de la recaudación federal participable de cada ejercicio<sup>82</sup>.

Por último el Art. 6 establece que el FGP, el estado debe entregar a sus municipios, como mínimo, 20% de lo que recibe. La distribución de los recursos a los municipios debe realizarse mediante criterios generales, esto significa que debe existir una fórmula aprobada por el congreso local, con base en la cual se determinan los coeficientes y montos para cada municipio

Estas participaciones son la principal fuente de recursos con los que cuentan los estados y municipios; están vigentes desde 1980 y se derivan de los ingresos percibidos por la prestación de los servicios públicos, establecidos en el ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación.

Poco a poco, los montos de este ramo han ido en aumento en 1994 la cantidad ascendía a 41.446.1 millones de pesos, en 1998, se estimó un monto total para entidades federativas y municipios por \$113,578.8 millones de pesos, para el 2000 el importe sumó 161,712.8 millones de pesos. En 2003, el monto total de este ramo asciende a un total de 168,188.7 millones de pesos.

---

<sup>81</sup> Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal

<sup>82</sup> Art. 4° de la Ley de Coordinación Fiscal

### Participaciones a Entidades y Municipios 1994-2003 (millones de pesos)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
41,446.1	49,115.3	70,840.7	94,529.5	113,578.2	140,670.9	161,712.8	154,498.2	154,691.5	168,188.7

1/ Enero-septiembre 2003

Fuente: Para los años 1994-2000 la fuente es Estadísticas del Gasto Público, SHCP, Subsecretaría de Egresos, 200. Para los años 2001-2003 la fuente es Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, SHCP, tercer trimestre 2003

El monto total recaudado es el obtenido por la federación, las entidades federativas y los municipios, el cual bajo el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal determina las condiciones para su distribución. Esto implica que el uso o destino de los recursos que haga cada ámbito de gobierno, sea libre y supervisado exclusivamente por la legislatura correspondiente.

#### 1.3.4.2 Aportaciones federales (Ramo 33)

Las aportaciones federales son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal y en su caso a los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley de acuerdo a los siguientes fondos<sup>83</sup>:

- Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB)
- Fondo de aportaciones para los servicios de salud (FASSA)
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS)
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAFM)
- Fondo de aportaciones múltiples (FAM)
- Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (FAETA)
- Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal. (FASP)
- Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF)<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Artículo 25 de la Ley Federal de Coordinación Fiscal

<sup>84</sup> Este programa inició su operación a partir de 2000 y su objetivo es apoyar al saneamiento financiero; a los sistemas de pensiones prioritariamente a las reservas actuariales; así como, a la inversión en infraestructura, de las entidades federativas.

Estas aportaciones se consideran gasto, el cual debe destinarse a recuperar los rezagos sociales y apoyar el desarrollo. A diferencia del ramo 28, estos se fijan en el presupuesto y ya no fluctúan. Las aportaciones están contempladas en ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para los municipios se constituyeron dos fondos de Aportaciones especiales: el de infraestructura social y el del fortalecimiento a los municipios, los cuales se analizarán más adelante.

A continuación se detalla el monto asignado a los diferentes programas que componen este Ramo.

**Aportaciones federales para Entidades Federativas  
y Municipios 1998-2003  
(millones de pesos)**

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1/</sup>
<b>Total Ramo 33</b>	<b>114,700.7</b>	<b>152,062.8</b>	<b>179,815.0</b>	<b>163,805.4</b>	<b>176,925.0</b>	<b>190,426.8</b>
<b>FAEB <sup>2/</sup></b>	79,997.9	97,417.2	114,651.6	101,971.7	110,200.9	120,577.6
<b>FASSA</b>	13,846.4	18,190.1	21,713.1	18,073.9	19,741.2	22,246.7
<b>FAIS</b>	10,403.4	13,933.6	15,989.7	17,157.6	19,605.5	20,099.4
<b>FASP</b>	0.0	4,715.0	5,170.0	4,930.2	2,700.0	2,213.9
<b>FAM</b>	3,720.9	4,558.0	5,206.3	4,936.3	5,739.6	5,871.0
<b>FAFM</b>	6,732.1	13,097.6	15,989.7	14,654.3	16,745.1	17,166.9
<b>FAETA</b>	0.0	151.3	2,053.9	2,081.4	2,192.7	2,251.3
<b>PAFEF <sup>3/</sup></b>	0.0	0.0	0.0	9,668.3	11,427.7	14,126.1

1/ Monto a septiembre de 2003.

2/ Incluye Ramo 25.

3/ Se refiere al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el cual empezó a operar a partir de 2000.

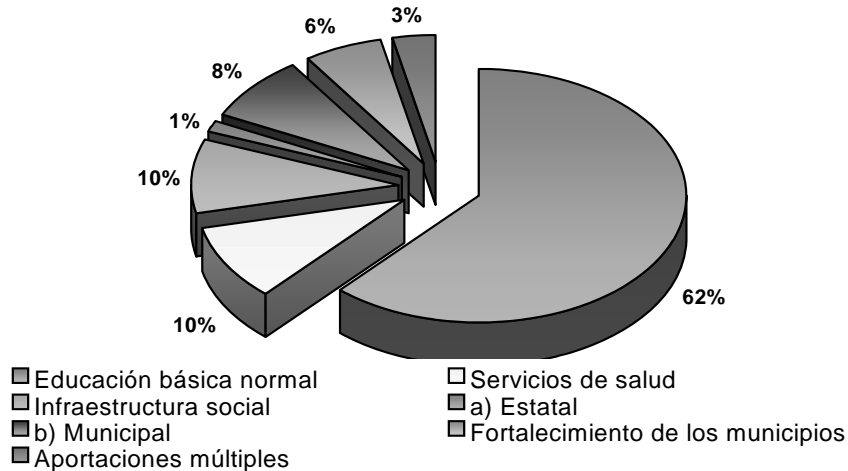
Fuente:

Para los años 1998-2000 la fuente es *Estadísticas del Gasto Público, SHCP, Subsecretaría de Egresos, 2001*. Para los años 2001-2003 la fuente es *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública., SHCP, tercer trimestre 2003*

Poco a poco las aportaciones aprobadas han aumentado pasando de \$114,700.7 millones de pesos a quedar en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 en \$190,426.8 millones de pesos.

En 1998, el fondo para educación componía el 62% de los recursos del Ramo 33, mientras que los Fondos que tienen que ver con desarrollo de infraestructura municipal, en especial de agua potable y saneamiento (Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS) y el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAFM) correspondía conjuntamente 14%.

**Ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios en 1998 (Millones de pesos)**



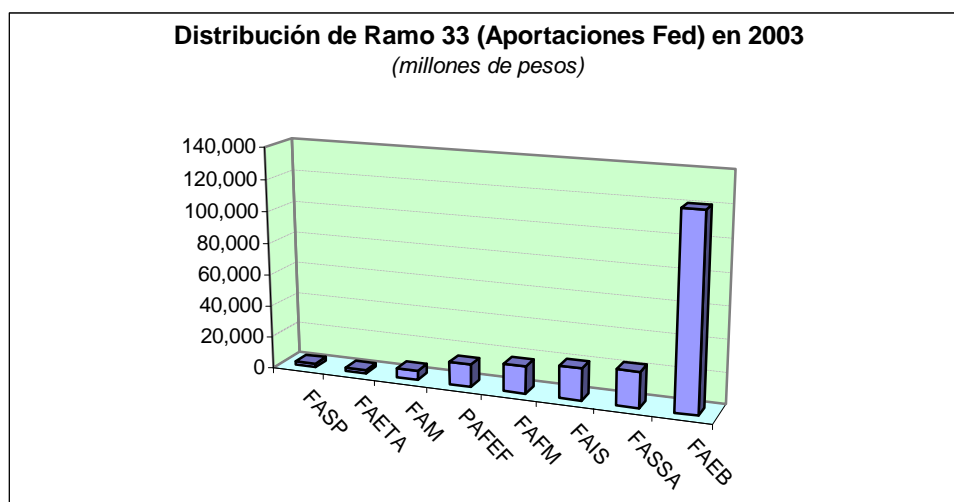
Gráfica realizada basándose en los datos tomados del el Suplemento del Periódico REFORMA<sup>85</sup> sobre el RAMO 33

En cambio para 2003, la distribución del Ramo 33 es la siguiente:

Concepto	2003	Porcentaje
FASP	2,213.90	1.08%
FAETA	2,251.30	1.10%
FAM	5,871.00	2.87%
PAFEF	14,126.10	6.91%
FAFM	17,166.90	8.39%
FAIS	20,099.40	9.83%
FASSA	22,246.70	10.88%
FAEB	120,577.60	58.95%

Destaca el Fondo de aportaciones para la educación básica y normal (FAEB) quien obtiene más de la mitad de la asignación (58.95%) mientras que los Fondos que tienen que ver con desarrollo de infraestructura municipal, en especial de agua potable y saneamiento (Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS) y el Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAFM) correspondía conjuntamente 18.22%. Situación que a continuación se expresa gráficamente.

<sup>85</sup> COLMENARES Palomo, David *El Ramo 33* Suplemento de información y análisis político, Bucareli Ocho, Año 1, núm. 39, 8 de marzo de 1998. El Gran Diario de México, pp 16-17



#### **a) Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FAIS)**

Este fondo de compone de "referencia" del 2.5% de la recaudación federal participable. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al fondo para infraestructura social Estatal y el 2.197% para la infraestructura municipal<sup>86</sup>.

El fondo de aportaciones de infraestructura municipal será asignado para las obras, acciones e inversiones de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Mientras que el Fondo de Infraestructura estatal está dirigido a obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal<sup>87</sup>.

Los municipios podrán disponer de hasta un 2% de los recursos asignados para la realización de un programa de desarrollo institucional, previo convenio con el gobierno federal, estatal y con la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol).

Los recursos son suministrados mensualmente, en partes iguales en los primeros diez meses del año.

El ramo 33, es una reasignación del antiguo fondo de desarrollo municipal establecido hasta el ejercicio anterior en el ramo 26 " Superación de la pobreza ".

<sup>86</sup> Artículo 32 de la Ley De Coordinación Fiscal Federal

<sup>87</sup> Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal



De hecho, el crecimiento de recursos en números nominales es solamente del 11%, por lo que en números reales disminuye su monto.

**b) Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal (FAFM)**

Este fondo se compone del 2.35% de la recaudación federal participable. Al Distrito Federal le será entregado de la misma forma que a los estados y municipios el 0.2123% de la recaudación federal participable<sup>88</sup>.

Las aportaciones que reciban los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán emplearse en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de seguridad pública de los habitantes<sup>89</sup>.

La distribución de este Fondo se realiza de acuerdo con el número de habitantes más reciente proporcionado por el INEGI. El monto aprobado en 1998 fue de \$6,732.1 millones de pesos, dividido entre los 91,158,290 habitantes, según el Censo de 1995 del INEGI, dan \$73.85 por habitante. En 2003 el monto programado es de \$17,166.9 millones de pesos.

Este fondo se integró con recursos reasignados de los ramos 29 de saneamiento financiero, del ramo 04 de seguridad pública, y del ramo 23 de coordinación hacendaria<sup>90</sup>.

El Anexo 2 muestra el mecanismo que el gobierno federal utiliza para transferir a estados y municipios los recursos del Ramo 28; y el Anexo 3, un ejemplo numérico del presupuesto de egresos del 2000 para los Ramos 28 y 33. Es indudable que aún persiste una mayor concentración de facultades y recursos en la Federación.

En resumen, es cada vez más notable la importancia de los municipios para el desarrollo económico, político, social y cultural de las comunidades federativas del país; sin embargo, los gobiernos municipales aún no están preparados para hacer suyas de manera inmediata las atribuciones que les concede la Constitución; el caso más típico y complicado es el que tiene que ver con el agua, un bien que para manejarlo requiere de técnicos especializados en la materia y del cumplimiento de normas internacionales de satisfacción humana y ambiental que, por su tecnicismo es difícil entenderlas y mucho menos llevarlas a cabo sin el

<sup>88</sup> Artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal

<sup>89</sup> Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal

<sup>90</sup> CAMPOS Orozco, Jesús Extracto del Módulo V del curso virtual de Gestión Municipal: Análisis económico y desarrollo regional impartido en el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. [www.rim.unam.mx](http://www.rim.unam.mx), 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998.

equipo, ni asesoría de especialistas en la materia; allí es donde interviene un organismo especializado federal: la Comisión Nacional del Agua (CNA) y algo mucho más importante la ejecución de una Política Nacional Hidráulica que tiene que ser llevada a cabo entre dos entes descentralizados uno a un nivel del estado federal (Municipio) y otro a través de la descentralización de la Administración Pública Federal (CNA).

La conjunción de ambos actores requiere en principio, de una gran coordinación en dos niveles de gobierno diferentes pero complementarios; por ello, en esta tesis, se tratará de explicar la forma en que estos dos sujetos han logrado trabajar juntos y los problemas que enfrentan para ello.

El contexto internacional en el que México se encuentra inmerso ha influido en la relación entre la Federación y los Estados y con ello hacia los municipios debido a la diversidad de sus regiones permitiendo un proceso de interdependencia en busca de un objetivo común a un nivel regional que por resultado de políticas y acciones permitan reflejarse al exterior con países con los que necesitamos ser competitivos. Esta interdependencia, en particular en el caso del agua es un ejemplo de integración nacional, pues involucra tanto a los estados y municipios; y otro elemento que por demás importante es quién da origen a las Leyes y reglamentos, así como la constitución de un Estado: El Hombre y sus interrelaciones.

Como forma de organización política, el federalismo tiene un principio básico, conservar la unión de los estados federados y la no centralización de funciones, condición necesaria para evitar la fragmentación de los estados, pues la convivencia entre estos debe ser armoniosa, dinámica y equilibrada. Para que haya esa convivencia deben quedar claras las atribuciones de los estados, municipios y gobierno federal. Gracias a las reformas de 1983 del artículo 115 quedaron claras algunas atribuciones del municipio, pero hay otras en materia de agua que no han sido definidas por ello, la federación ha invadido esferas que se pueden considerar estatales o municipales.

En base a ello se concluye que hay temas que se deben aclarar en el contexto del federalismo, ya que aún hace falta:

1. Regulaciones/marco legal y normativo claros entre los tres órdenes de autoridad.
2. Flexibilizar las estructuras.
3. Mejorar las relaciones intergubernamentales para evitar duplicidad de funciones; es decir, definir que le toca a cada quién.
4. Reforma fiscal integral, que asegure recursos a los municipios para la prestación de los servicios públicos.
5. Orientación a resultados; es decir, cuál es el propósito o la razón de ser de la institución, para que estamos aquí como institución, metas, evaluación periódica de resultados.
6. Nuevo marco laboral; no sólo en el plano sindical; ejemplo, la implementación del servicio civil de carrera.
7. Cambio de mentalidad de la burocracia; es decir, que se cuente con una visión clara de los que es ser un servidor público con ética profesional.
8. Capital humano / profesionalizar cuadros, es decir, capacitación adecuada para un problema técnico-ambiental muy importante.
9. Creación de competencias profesionales.
10. Evitar que una unidad de gobierno persiga su propia política; es decir, deben tener una misión y visión en común globales.
11. La entrada de los gobiernos locales en los procesos de decisión.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL AGUA: ELEMENTO INDISPENSABLE DE INTEGRACIÓN NACIONAL

*El agua no sólo es un factor fundamental para la vida, sino para el desarrollo de los países.  
No hay actividad en la cual su utilización no sea necesaria.  
Carlos Augusto León<sup>1</sup>*

#### 2.1 El ciclo hidrológico del agua y sus características

**E**l agua, es un compuesto químico formado por dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno, carece de olor, color y sabor; se presenta en la naturaleza en estado sólido, líquido y gaseoso, y constituye las tres cuartas partes del planeta tierra. Es el mejor disolvente natural del planeta, y un gran conductor de la electricidad. El agua, se encuentra en un proceso de renovación constante mediante el ciclo hidrológico, el cual, consiste en la transferencia constante del agua de la tierra y del mar hacia la atmósfera.



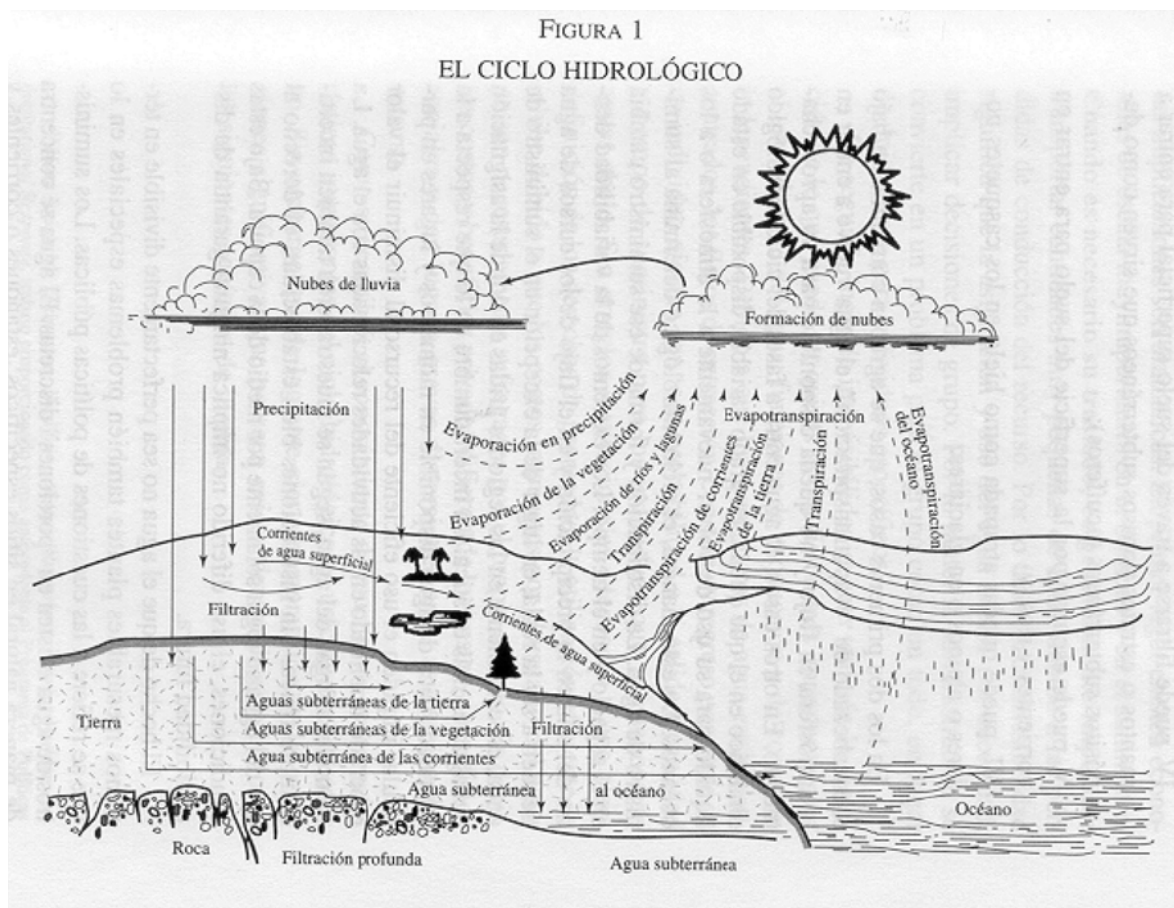
Dicho ciclo constituye un importante factor para equilibrar los ecosistemas. Comienza con la *evaporación* del agua desde las fuentes superficiales (océanos, lagos, ríos); a medida que se eleva, el aire humedecido se enfría y el vapor se transforma en gotas de agua; que unidas forman una nube; luego caen por su propio peso en forma *precipitada*. Si en la atmósfera hace mucho frío, el agua cae como nieve o granizo, si es más cálida, caerán gotas de lluvia.

Parte del agua que llega a la tierra es aprovechada por los seres vivos; otra escurre por el terreno hasta llegar a un río, un lago o al océano; a este fenómeno

---

<sup>1</sup> El poeta Carlos Augusto León, señala que en una gota de agua "está casi toda la vida" En una gota de agua, Caracas 1975

se conoce como *escorrentía*. Otro poco de agua se filtra a través del suelo, formando acuíferos. Toda esta agua volverá a la atmósfera, debido principalmente a la *evapotranspiración*. Al evaporarse, el agua pierde todos los elementos que la contaminan o la hacen no apta para beber como las sales minerales, químicos y desechos. La Figura 1 ilustra el proceso que realiza el ciclo hidrológico.



Fuente: ROEMER, Andrés, en *Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua*, México, Primera Edición, Edit. por Miguel Angel Porrúa, el CIDE y la Sociedad de Geografía y Estadística. 1997, p 27

Las primeras civilizaciones sedentarias se desarrollaron en la proximidad de los lagos, ríos o mares, permitiendo así el acceso al recurso y la realización de diversas actividades como la agricultura y la ganadería a fin de satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. También fueron utilizadas las corrientes de agua como vías de comunicación para el intercambio de mercancías.

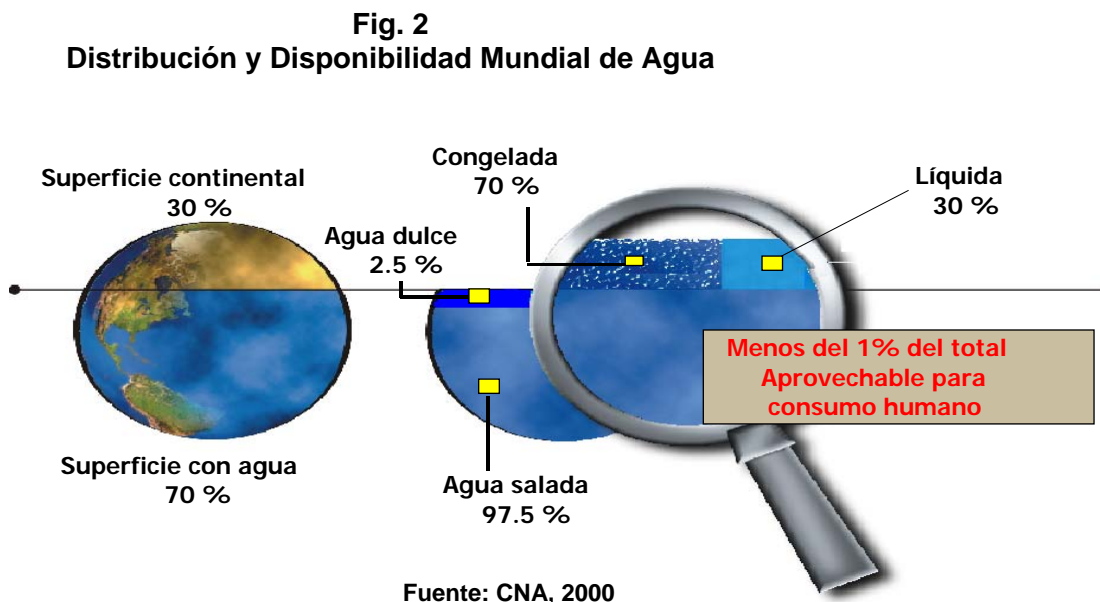
Al incrementarse la población, se originaron las zonas rurales y urbanas con las actividades económicas inherentes. El hombre demandó cada vez más alimentos y otros insumos, pero principalmente, agua. Esto ocasionó que el hombre buscara

la forma de manejarla, transportarla y distribuirla adecuadamente. La construcción de obras de captación, permitió almacenarla o retenerla para finalmente distribuirla entre los distintos usuarios. Para defenderse de la impetuosidad de las aguas fueron construidas obras de control, evacuación y desvío.

El hombre ha cometido errores respecto a la utilización y conservación del agua, que han propiciado la contaminación de lagos, ríos, mares y océanos. Los recursos hídricos abundantes resultan de escasa utilidad si están contaminados, pues transmiten enfermedades que pueden provocar la muerte de cualquier ser vivo.

## 2.2 Distribución geográfica del agua en la Tierra y su valor económico

La cantidad total de agua disponible en la Tierra es cerca de 1350 mil billones de metros cúbicos que representa el 70% del volumen total del planeta Tierra; 97.5 % es salada y el resto 2.5% es agua dulce; éste porcentaje representa un total de 36.4 mil billones de metros cúbicos aproximadamente. Sin embargo, poco más del 75% de agua dulce se encuentra congelada en los casquetes polares; el costo para utilizarla sería muy elevado<sup>2</sup>. Las fuentes disponibles de agua para consumo humano representan en conjunto poco menos del 1% del total mundial. Tal y como se muestra en la Figura 2.

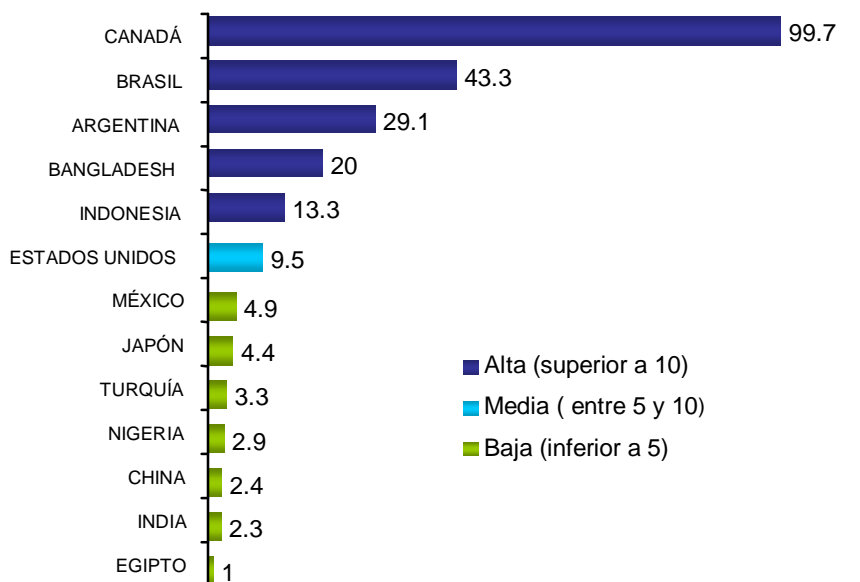


<sup>2</sup> Datos tomados de *¿Hay suficiente agua en el mundo?*, Organización Meteorológica Mundial/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1997. OMM/UNESCO

Con base en la suma de los recursos hídricos superficiales se estima que la máxima cantidad de agua que puede ser utilizada por el hombre es de 14 billones de metros cúbicos al año. De este volumen, cinco millones se encuentran localizados en zonas que por su clima son adversas al hombre. Por tanto, los recursos hidráulicos efectivamente disponibles se reducen a nueve billones de metros cúbicos al año para satisfacer las necesidades mundiales.

La disponibilidad actual per cápita de agua en los diversos países del mundo se presenta en la Gráfica 1.

**Gráfica 1**  
**Disponibilidad promedio de agua en otros países**  
**Miles de m<sup>3</sup>/habitante/año**  
**Fuente: CNA 2001**



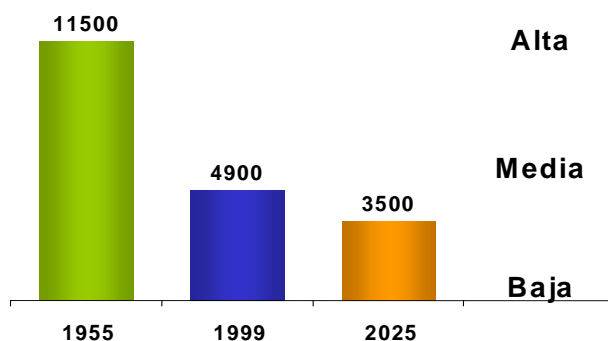
La distribución es desigual para todos los países; mientras Canadá dispone de aproximadamente 100 mil m<sup>3</sup>/hab/año, en regiones del Medio Oriente, 9 de 14 países cuentan con menos de 1,000 metros cúbicos por habitante/año respecto con Egipto que apenas es de 1,000. Adicionalmente, países como China, que posee el 20% de la población del mundo, sólo tiene 8% del agua dulce disponible a nivel mundial<sup>3</sup>. Al respecto, México se encuentra ya entre los países con baja disponibilidad de agua, 4,900 m<sup>3</sup>/hab/año<sup>4</sup> (Véase Gráfica 2).

<sup>3</sup> POSTEL, S., Last Oasis, Facing Water Scarcity, 1ª. Edición, W.W., Noston and Company, New York, 1992, pp. 239

<sup>4</sup> Datos tomados de la Presentación: Movimiento Ciudadano por el Agua, 2000. Elaborado por la SEMARNAP, Movimiento Ciudadano por el Agua, CNA y la Asociación Mexicana de Hidráulica.

En México el consumo total de agua se ha triplicado desde 1950; ahora sobrepasa los 4,300 km<sup>3</sup> por año, equivalentes al 30.7% de la dotación de agua dulce<sup>5</sup>.

**Gráfica 2**  
**Tendencias en la disponibilidad de agua en México**  
**m<sup>3</sup>/habitante/año CNA: 2001**



Del total de agua dulce utilizada en el mundo, se estima que 65% se destina al riego agrícola, 25% para la industria y 10% en el consumo doméstico, comercial y otros servicios urbanos municipales. Para el año 2015, el uso industrial alcanzará el 34% a costa de reducir al 58% los volúmenes destinados al riego.

"Al respecto, el crecimiento demográfico contribuye a la disminución de la disponibilidad per cápita, la cual a nivel mundial, es actualmente dos terceras partes menor a la que se tenía en 1970. Con las tendencias actuales, en el año 2025 aproximadamente, las dos terceras partes de la población mundial vivirá en países con recursos hidráulicos insuficientes"<sup>6</sup>.

La situación del agua dulce accesible muestra un panorama de escasez, lo cual constituye una limitante para el desarrollo sustentable de las naciones.

El agua dulce es un recurso natural escaso que ha adquirido un valor económico debido al costo derivado del servicio que permite recibir, evacuar y tratar el agua.

El grado de escasez en la que se encuentra el agua debido a la contaminación excesiva, así como la mala utilización del recurso ha propiciado que se le asigne un valor económico.

<sup>5</sup> Ibidem Movimiento Ciudadano por el Agua 2000

<sup>6</sup> Información de la presentación de la Gerencia de Agua Limpia de la Comisión Nacional del Agua en Enviro Pro Expo México, 2000 durante el Octavo Congreso Internacional de CONIECO, World Trade Center, presentado en los días del 26 al 28 de septiembre de 2000, México, D.F.



En el contexto internacional esta realidad se reconoce a través del principio de Dublín (1992)<sup>7</sup>, el cual establece:

1. *El agua dulce, recurso frágil, es indispensable para la vida, el desarrollo y el medio ambiente.* Sin embargo, vemos en la realidad que la población aún no cuenta con el servicio mínimo de agua potable y saneamiento;
2. *La gestión y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos deben asociar a los usuarios, planificadores y responsables a todos los niveles.* Al respecto, es necesario diseñar políticas públicas del agua con base a una legislación ambiental adecuada que involucre todos los sectores de la población en busca de una cultura que redunde en el mejor aprovechamiento del recurso;
3. *Las mujeres juegan un papel esencial en el suministro, administración y conservación del agua.* Por ser ellas quienes por su acercamiento cotidiano con el recurso, infunden el valor real del agua para las diversas actividades cotidianas en los hogares;
4. Finalmente, *el agua tiene un valor económico y se le deberá reconocer por tanto, como un bien económico.* Convertirse en un bien escaso le da un precio o valor que en realidad es el de los servicios que permiten mediante su tratamiento, distribución y los controles necesarios del agua, la utilización en términos generales, el precio pagado por el rehúso varía en proporción de 1 a 4 entre los países desarrollados, el costo más bajo en Canadá, el más elevado en Alemania. Hoy en día ante la amenaza de escasez y la conciencia sobre los altos costos de suministro han llevado a establecer reglamentos estrictos de control para las descargas a ríos, mantos y mares.<sup>8</sup>

El precio del agua abastecida en poca cantidad en los países, puede alcanzar niveles excesivos, así como el agua embotellada en los países desarrollados<sup>9</sup>. México, no está exento de esta problemática; por tal motivo es necesario emprender políticas de gestión adecuadas para preservar el recurso mismo que implican generar toda una cultura del agua.

---

<sup>7</sup> Principios determinados en la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible del 26 al 31 de enero de 1992, durante la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente celebrada en Dublín, Irlanda (Organización Meteorológica Mundial (OMM), Ginebra, Suiza)

<sup>8</sup> GUERRERO, Manuel El Agua ciencia/102edit. SEP/FCE/CONACYT 1991 P-118

<sup>9</sup> Francia, tercer consumidor europeo de agua embotellada, consume cerca de 110 litros por persona y por año; esta agua es pagada 100 veces más cara que la del agua entubada.

### **2.3 Situación del agua en México**

México, tiene dos fronteras terrestres, al norte con Estados Unidos y al sur con Guatemala; colinda al Este con el Golfo de México y el océano Atlántico, al Sureste con el mar Caribe y al Oeste con el océano Pacífico. La superficie total del país es de aproximadamente dos millones de kilómetros cuadrados<sup>10</sup>; tiene más de 97 millones de habitantes<sup>11</sup>, 71.6 millones localizados en zonas urbanas y 25.7 en zonas rurales, y distribuidos en 32 entidades federativas con un total de 2,428 municipios, incluyendo las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

La presencia de agua en el país se presenta a través de: precipitaciones pluviales, aguas superficiales (ríos, presas), aguas subterráneas y aguas salobres, estuarinas y costeras.

Las características geográficas de México, la heterogénea topografía de su territorio y sus condiciones climáticas determinan en el sur y en las zonas costeras del país regiones en las que hay exceso de agua y zonas áridas al norte del país (véase Figura 3)

El 90 % de los recursos acuíferos de México se encuentran distribuidos en las zonas costeras, la región del Sureste y la Península de Yucatán; el resto del territorio nacional, que es prácticamente la mitad del país, cuenta apenas con el 10% restante. La distribución de la población no está balanceada con la disponibilidad de estos recursos. Todo ello hace que el aprovechamiento y la distribución del agua sea un asunto prioritario y complejo en el país".<sup>12</sup>

<sup>10</sup> ROEMER, Andrés, *Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua*, México, Edit. por Miguel Angel Porrúa, 1997, p 32

<sup>11</sup> *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Resultados preliminares. INEGI

<sup>12</sup> Nota de la Ingeniería Civil Mexicana *Un encuentro con la historia*, capítulo IV, México, Edit. El Colegio de Ingenieros Civiles de México, 1996, p 147

**Fig. 3 Diferencias regionales naturales**



Como puede apreciarse, al norte, las grandes sequías devienen de las escasas precipitaciones pluviales; en tanto que en las zonas húmedas el exceso de agua se debe los fenómenos meteorológicos que ahí se presentan (huracanes, ciclones, precipitaciones pluviales constantes, etc.) ocasionando inundaciones.

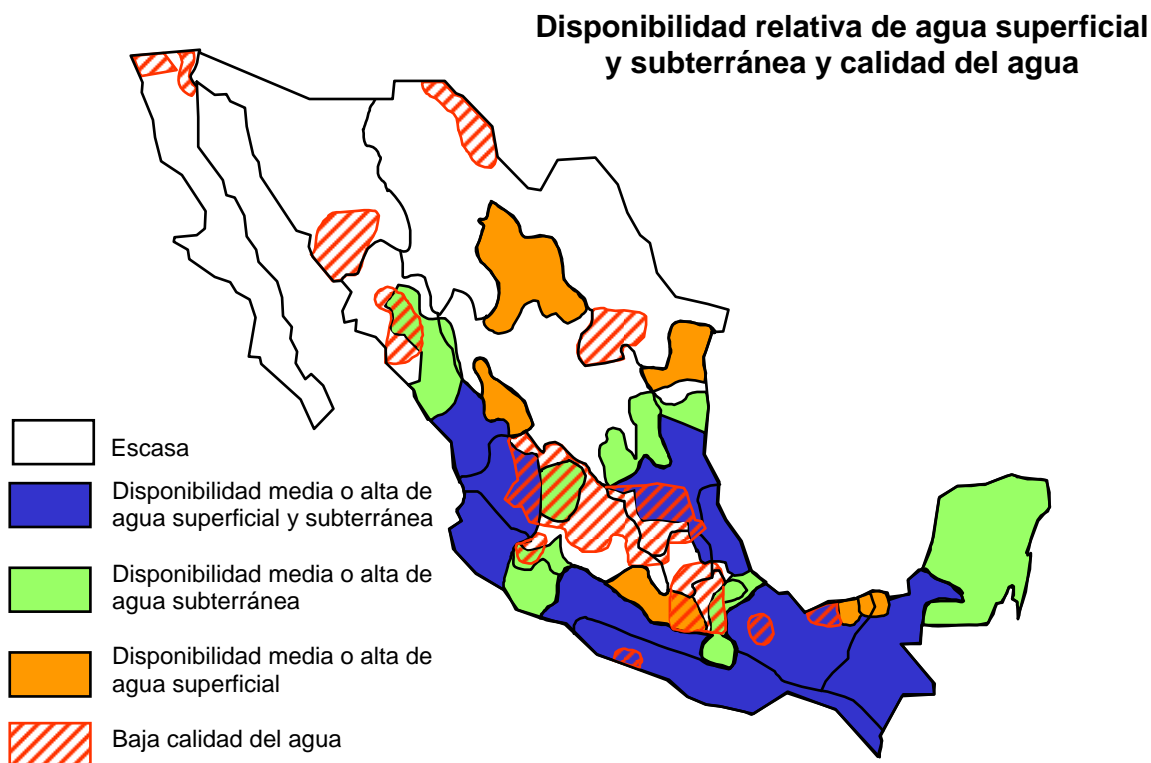
En el país hay zonas en donde la precipitación pluvial es escasa como en el norte del país y abundante en el sureste y en las vertientes del Golfo de México y del Pacífico. La lluvia se presenta de los meses de junio a septiembre.

El escurrimiento superficial promedio anual del país es de 410 kms<sup>3</sup> y la infraestructura actual proporciona una capacidad de almacenamiento de 120km<sup>3</sup> lo que se traduce en una capacidad de regulación del orden de 82 km<sup>3</sup>. El 50% del volumen escurrido se genera en tan sólo el 20% de la superficie del país localizada al sureste, mientras que el 4% solamente se genera en la parte norte del país que representa el 30% del territorio nacional<sup>13</sup>.

Por otra parte, se han identificado 459 acuíferos que albergan aguas subterráneas sobretodo en la península de Yucatán. Y en el caso de aguas salobres, estuarinas y costeras se estima que estos sistemas abarcan 16 mil kms<sup>2</sup> con un volumen de 48 kms<sup>3</sup> la mayor parte se localiza en 137 lagunas costeras, 92 de las cuales se ubican en el Pacífico y 45 en el Golfo de México y el Caribe.

<sup>13</sup> Datos tomados del Programa Hidráulico 1995-2000, pag. 13-18.

Hay algunas cuencas que se encuentran altamente contaminadas como las de los ríos: Pánuco, Lerma, Balsas, San Juan, Coatzacoalcos, Blanco, Papaloapan, Valle de México, Conchos, Coahuayana, Culiacán, Fuerte, Yaqui, Mayo y Bajo Bravo.



Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Hidráulico 1995 - 2000.

Lo anterior significa que la mayor parte del país carece de agua suficiente y que en los lugares donde hay agua, mucha está contaminada. De allí la urgencia de una política de desarrollo y sustentabilidad del recurso.

Del agua dulce mundial disponible (menor a 1%), México dispone de un volumen anual de 458km<sup>3</sup> distribuida para los diferentes usos: consuntivos<sup>14</sup> y no consuntivos.

Los usos del agua<sup>15</sup> se dividen en consuntivos y no consuntivos, los primeros son el uso agrícola, Industrial, público y acuícola; los segundos se utiliza para la generación de energía eléctrica. De acuerdo con el informe el Agua en México:

<sup>14</sup> Es el volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica. Ley de Aguas Nacionales 2000

<sup>15</sup> Presidencia de la República, Programa Hidráulico 1995-2000, México, 1996

Retos y Avances publicado por la CNA y SEMARNAP<sup>16</sup>, a nivel nacional, se estimó que en 1998 la extracción total para los principales usos fue de 198,400<sup>17</sup> Mm<sup>3</sup>, de los cuales 79 mil Mm<sup>3</sup> (79.4 Km<sup>3</sup>) se destinaron para los usos consuntivos.

Los usos consuntivos se distribuyen de la siguiente manera:

El 76.2% corresponde al uso agrícola, 17% destinado al uso público urbano, 5.2% al uso industrial, poco más de 1% a la acuicultura y un porcentaje marginal del 0.2% para la generación de energía eléctrica.

De las extracciones a nivel nacional el 65% son de origen superficial, mientras que de las aguas subterráneas se extrae el 35%.

Las hidroeléctricas utilizan 119,000 Mm<sup>3</sup>/año (uso no consuntivo) equivalente al 60% del total de la extracción nacional, mientras que generan solo el 19% de la energía total del país.

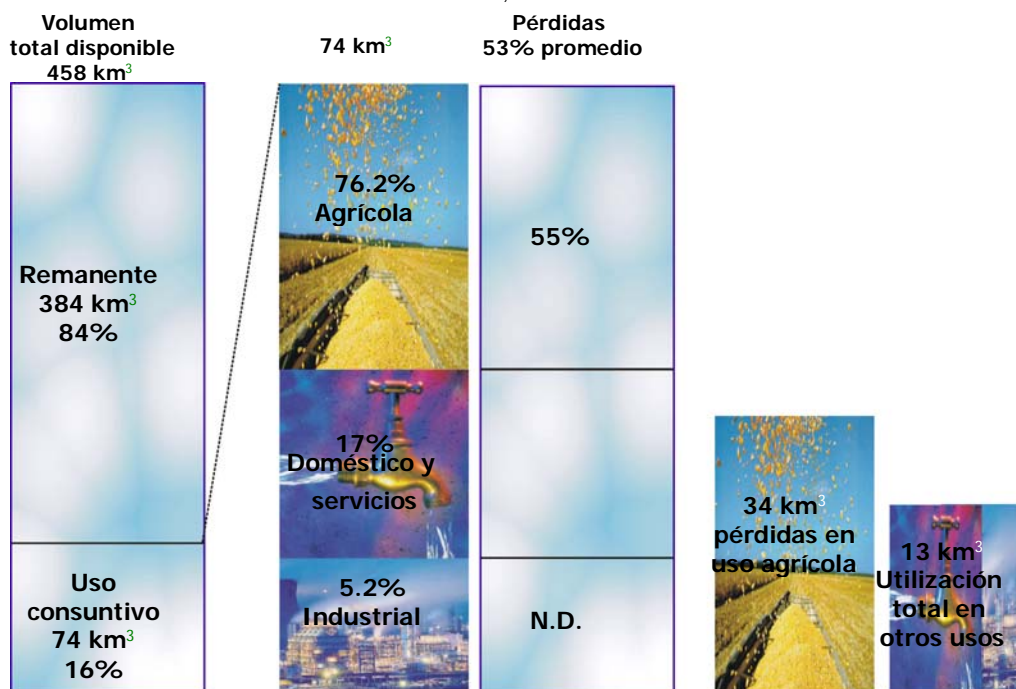
La siguiente Gráfica 3 muestra la distribución para los diversos usos en los que se destina el agua.

<sup>16</sup> CNA, SEMARNAP, El agua en México: Retos y avances, México, Octubre de 2000, pp 18-19

<sup>17</sup> Ibidem Movimiento Ciudadano por el Agua 2000

**Gráfica 3**  
**Utilización y manejo del agua en diferentes usos**

CNA, 1999



El hombre desde su existencia, utiliza el agua para diversas actividades: obtención de agua potable, procesos industriales, generación de energía eléctrica, actividad minera, agricultura y ganadería que son útiles para su supervivencia.

En México, el mayor consumo de agua corresponde a las actividades agrícolas (riego), con un 89,2 por ciento del total. Para obtener sólo una tonelada de trigo, se requieren un millón y medio de litros de agua.

En otras palabras, cada vez que comemos un kilo de pan hemos utilizado en forma indirecta alrededor de 1.500 litros de agua. Así tenemos que el consumo de agua se divide en los siguientes porcentajes:

Consumo	Porcentaje del total
Agrícola	76.2%
Doméstico	17%
Industrial	5.2%
Acuícola	1.4%
Termo eléctricas	0.2%
<b>Total</b>	<b>100</b>

Extracción Nacional por fuente	
Agua subterránea	35.5%
Agua superficial	64.5%

### Consumo estimado

Una persona que vive en una ciudad utiliza, en promedio, 250 litros de agua al día:	
En la ducha (cinco minutos)	100 litros (19 por minuto)
En la descarga del baño	50 litros
En lavado de ropa	30 litros
En lavado de loza	27 litros
En el jardín	18 litros
En lavar y cocinar alimentos	15 litros
Otros usos (como beber o lavarse las manos)	10 litros

Fuente: *Manual de Agua Potable y Saneamiento CNA 1994*

En algunos lugares del país existen personas que llegan a consumir hasta 900 litros diarios, mientras que otros apenas si consumen 20 litros diarios

## 2.4 Evolución de la administración del agua en México

Históricamente, el agua se encontraba en abundancia y no había la necesidad de delimitarla; sin embargo, al paso del tiempo hubo divisiones territoriales enfrentándose cada estado y municipio del país en busca de la territorialidad en materia de agua, tan es así que nadie sabía hasta dónde era el límite correspondiente a los gobiernos. Sin embargo, los lineamientos surgidos de las demandas ciudadanas ha permitido en consecuencia crear leyes y reglamentos adecuados para evitar conflictos por este vital recurso.

### 2.4.1 Época prehispánica

#### Epoca prehispánica

#### Calpulli



La tradición hidráulica de México tiene sus inicios en el período prehispánico.

Un ejemplo de ello fue el complejo hidráulico de la gran Tenochtitlán, entre los que destacaban, los albarradones, los cuales consistieron en grandes paredes con doble talud de roca, materiales cementantes y tierra <sup>18</sup> que permitieron manejar los caudales de avenidas que llegaban a los lagos y los niveles de éstos así como separar al mismo tiempo las aguas dulces de las salobres; los acueductos de madera o de argamasa (cal y tezontle) se utilizaron para conducir el agua de los manantiales a las zonas más pobladas, control de avenidas, navegación, agricultura y la pesca. Las chinampas permitieron ampliar las tierras de cultivo.

## 2.4.2 Época Virreinal

Epoca Virreinal

Mercedes reales



Durante el virreinato destacaron grandes y monumentales obras de distribución, almacenamiento y drenaje que sostuvieron en su tiempo ciudades, emporios agrícolas y mineros y puertos marítimos. La reconstrucción del acueducto de Chapultepec fue la primer obra de importancia durante esta época.

Durante los años del Virreinato, las aguas fueron consideradas propiedad de la corona hispánica permitiéndose su utilización a los particulares a través de mercedes reales.<sup>19</sup>

En 1553, ante la escasez de agua en al norte de la ciudad de México, se ordenó la construcción del acueducto Azcapotzalco-Tlatelolco, que captaba el agua de los manantiales de Xancopinca.

<sup>18</sup> MEDINA Miguel A. El Tetzcotzincó: Uso agrícola del agua en el tiempo de Netzahualcóyotl, Tláloc, Revista trimestral de la Asociación Mexicana de Hidráulica No. 17, enero/marzo de 2000, pp 18-21

<sup>19</sup> Durante los 300 años del Período Colonial Español (1521-1821), el agua perteneció a la Corona y para hacer uso de ella fue necesario un subsidio real (mercedes reales). Cuando la Nación Mexicana se creó, el Acta de Independencia de 1821 constató que todas las pertenencias del Estado Español y los Reyes pasaran a ser propiedad del Estado Mexicano.



Entre 1575 y 1582 se construyó el acueducto de Belén, que conducía agua de Chapultepec a lo largo de la calzada de San Pablo (actualmente Av. Chapultepec) y terminado en el pueblo del mismo nombre, entregando parte de su caudal en la pila del salto del Agua.

A principios del siglo XVII se edificó el acueducto de la Verónica, que corría por lo que hoy es avenida Melchor Ocampo hasta la pila de la Tlaxpana en la Calzada de México-Tacuba, para que de ahí, descendiera hasta la pila de la Mariscalá, frente al Palacio de Bellas Artes.

A mediados del siglo XVIII se construyó el acueducto de Guadalupe, que abasteció a la zona del Tepeyac. Para aumentar el abastecimiento, a finales de este siglo, se captaron los manantiales del Desierto de los Leones, cuyas aguas se condujeron hasta entroncar con los acueductos de Chapultepec y la Verónica, aprovechando la capacidad disponible de estas obras.

### **2.4.3 México recién independizado**

#### **México Independiente**

#### **Ley General de Vías Generales de Comunicación**



A principios del México independiente, la escasez de recursos no permitió la construcción de nuevas obras de captación y conducción. Sin embargo, se mejoró la distribución del agua construyendo nuevas pilas. En 1847, se inició en México la perforación de pozos a cielo abierto, éste método se popularizó rápidamente por su economía. A finales del siglo XIX en la ciudad de México, había ya más de mil pozos.

## 2.4.4 Porfiriato

**Porfiriato**

**Ley sobre aprovechamiento  
de aguas de jurisdicción  
federal**



Al incrementarse la población en forma rápida, y la necesidad de abastecerla, en 1899 se realizaron estudios de posibles fuentes de abastecimiento. En 1901 se propuso emplear las aguas de Xochimilco.

Entre 1905 y 1908 se construyó el acueducto de Xochimilco captando agua de los manantiales de la Noria, Nativitas, Santa Cruz y San Luis, por medio de dos bombas eléctricas instaladas en cada uno de los manantiales. Aún en 1908, cuando el acueducto de Xochimilco inició su operación, llegaba a La Condesa de Chapultepec; pero no fue sino hasta 1912 cuando se suspendió la explotación de estas fuentes.

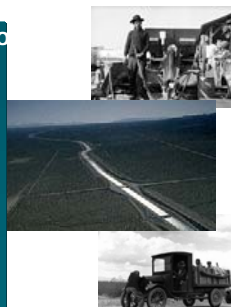
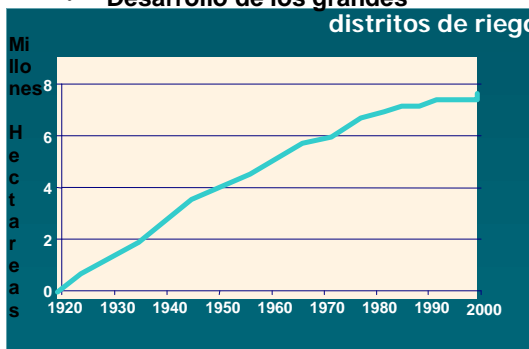
A la par de las primeras obras hidráulicas emprendidas aparece el marco jurídico que regula el agua. La primera legislación del agua en el México independiente aparece en 1898 con la *Ley General de Vías Generales de Comunicación*

A ella le siguió la *Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal* en 1910 en la que se clasificaban las fuentes de abastecimiento, regulaba los usos del agua y formalizaba el régimen de concesiones a particulares por ejemplo del servicio de agua potable y saneamiento en las ciudades.

## 2.4.5 Época post-revolucionaria

### México Post - revolucionario

- El agua: demanda social
- Fomento a la agricultura
- Desarrollo de los grandes distritos de riego
- Marco legal e institucional para el manejo del agua



La Revolución Mexicana, creó conciencia sobre la propiedad nacional de los recursos naturales, así como la necesidad de hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

En 1926 se promulga la *Ley sobre Irrigación con Aguas Federales*, dando origen a la Comisión Nacional de Irrigación (CNI), institución encargada de la administración del agua e inicia la construcción de monumentales obras hidráulicas. En febrero de 1933 nació el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) con el propósito de impulsar las obras de equipamiento urbano, de manera preferente el agua potable y alcantarillado, aunque también de rastros y mercados. Este banco prestaba dinero para la construcción bajo supervisión del mismo, a cuenta de la participación de los impuestos federales del gobierno del estado. Al concluir la obra, el banco nombraba al administrador de la obra por el tiempo en que se amortizaba el crédito<sup>20</sup>.

Para la administración gubernamental de Lázaro Cárdenas (1934-1940) el abastecimiento de agua potable y saneamiento se considera una prioridad nacional, ante ello aprovechando el BNHUOP se empieza a crear una vasta infraestructura de agua potable y saneamiento en 100 ciudades, aunque correspondía a los ayuntamientos, poco a poco el gobierno federal intervenía en el manejo del agua.

<sup>20</sup> ABOITES, AGUILAR, LUIS, *El agua de la nación*, Ed. Ciesas, SEP, México, 1998, pag. 163

En 1934 y 1936 se expide la *Ley de Aguas de Propiedad Nacional* y el reglamento de la misma respectivamente, y en 1956 y 1958 la *Ley y el reglamento del Aprovechamiento de Aguas del Subsuelo*, que hasta entonces empezó a regular la extracción y utilización de esta fuente.

La dinámica centralizadora del manejo del agua del gobierno federal se consolidó con la administración de Miguel Alemán (1946-1952). En diciembre de 1946, la Comisión Nacional de Irrigación se convierte en la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). Como en ningún otro país, los asuntos del agua llegaban a rango de secretaria de estado, esto debido a que la creciente injerencia del gobierno federal en la materia exigía un aparato administrativo también creciente.

La naciente SRH se encargaría del aprovechamiento de los recursos hidráulicos de carácter federal, también absorbía las funciones de construcción de la CNI, agrupaba las funciones de otras dependencias como el Departamento de Salubridad (agua potable), de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (control de inundaciones), solamente no tendría facultad en los distritos de riego que le correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y aprovechamiento de presas hidroeléctricas.

Entre 1940 y 1950 surgen varios planes y comisiones a nivel regional y sectorial con el objeto de establecer metas y estrategias para ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos. Poco a poco el gobierno central fue adquiriendo más poder sobre los gobiernos estatales y municipales, este proceso de “centralización/federalización” -como lo define Luis Aboites- resquebraja la autonomía del municipio.

“Antes, en algunos lugares, podía solicitarse y pagarse el agua en la oficina del pueblo o se decidía la construcción de una toma en una junta con los vecinos o se ventilaban los conflictos, pero después había que escribir a la capital del estado si no es que en la ciudad de México y esperar la autorización o el estudio de la SRH<sup>21</sup>”. Esta tendencia no sólo trataba de acaparar el poder siguió hasta finales del siglo XX. En 1972 se expide la *Ley Federal de Aguas*<sup>22</sup>, y en 1975 se edita el primer Plan Nacional, que hasta la fecha sigue siendo un modelo de planeación sectorial.

---

<sup>21</sup> ABOITES, AGUILAR, LUIS, Op.cit pag 187.

<sup>22</sup> El 30 de diciembre de 1971, se promulgó la Ley Federal de Aguas y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972

## 2.4.6 Desarrollo Institucional

### Desarrollo institucional

- 1926: Comisión Nacional de Irrigación
- 1946: Secretaría de Recursos Hidráulicos
  - 40's-50's: Comisiones Ejecutivas de Cuenca
  - 60's: planes regionales
- 1976: Comisión del Plan Nacional Hidráulico
- 1976: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
  - 1985: Subsecretaría de Infraestructura Hidráulica
  - 1986: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)
- 1989: Comisión Nacional del Agua



Durante 1982, se incluyen en la Ley Federal de Derechos, las cuotas por uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, superficiales y del subsuelo. Esta Ley ha tenido dos reformas de importancia: 1) en 1986 sobre las cuotas en función de la disponibilidad regional del agua, y 2) la consideración del cobro por las descargas de aguas residuales contaminadas en 1991.

En 1989 (DOF 16 de enero de 1989) se crea la Comisión Nacional del Agua (CNA)<sup>23</sup> como única autoridad en la materia; es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). En 1992 (DOF 1° de diciembre de 1992) se promulga la Ley de Aguas Nacionales (LAN)<sup>24</sup> que tiene por objetivos el financiamiento, construcción y operación; la seguridad jurídica sobre el aprovechamiento del recurso y el desarrollo integral sustentable del agua, sus bienes y sus servicios. En 1994 se integra a la

<sup>23</sup> De acuerdo al decreto con fecha de 13 de enero de 1989 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero del mismo año

<sup>24</sup> Publicado el 1° de diciembre de 1992 en el Diario Oficial de la federación, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales el 12 de enero de 1994

SEMARNAP, la cual para la administración gubernamental federal 2000-2006 cambia a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

## **2.5 El agua bien público de la nación**

El Artículo 27 Constitucional considera al recurso agua como un bien prioridad de de la nación; para comprender mejor como es que un recurso natural es un bien nacional, es necesario conocer su importancia y su relación con las actividades que de ella emanan, así como poco a poco fue tomando relevancia a tal grado de crear leyes y reglamentos que cuiden su preservación.

La constitución de 1917, en su artículo 27 establece que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación”. El párrafo quinto del citado artículo establece que son propiedad de la nación, entre otras, las aguas de:

- Los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional
- Ríos y sus afluentes directos o indirectos
- Lagunas o esteros, lagos interiores de formación natural
- Manantiales
- Las aguas del subsuelo

La Ley de Aguas Nacionales, en su artículo 113 establece que son considerados como bienes nacionales, mismos que serán administrados por la Comisión Nacional del Agua los siguientes:

- I. Playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes fluviales
- II. Terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional;
- III. Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;
- IV. Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional;
- V. Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;
- VI. Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal; y
- VII. Las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso,

aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con la zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije La Comisión Nacional del Agua.

VIII. En los casos de las fracciones IV, V y VII la administración de los bienes, se llevará a cabo en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

Como se mencionó estos son bienes de la nación lo que significa que sean administrados por el gobierno federal como señala atinadamente Sergio Elías Gutiérrez “en nuestro sistema jurídico los poderes de la nación se convierten en poderes del orden federal de gobierno. Igual sucede con el concepto de rectoría económica del Estado, que al final quien la ejerce es el Ejecutivo Federal”<sup>25</sup>.

El artículo 27 constitucional aclara el papel del Ejecutivo Federal citando:

“... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

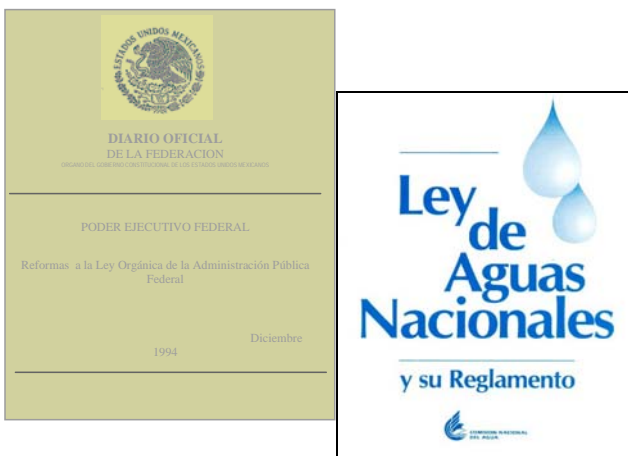
El Ejecutivo Federal administra el agua mediante los órganos de la Administración Pública Federal en este caso, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y su órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional es la Ley de Aguas Nacionales promulgada en el año de 1992, que tiene por objeto, regular y administrar en todo el territorio nacional las aguas en un marco que redefine el papel del Estado y corresponsabiliza a todos los usuarios. Garantiza la conservación del agua para el beneficio social, la producción de la industria, agropecuaria y de servicio, y pretende crear conciencia entre los usuarios para el adecuado uso del recurso, a fin de preservar su calidad y cantidad.

Busca el justo equilibrio entre la rectoría del estado y la participación del sector social y privado, otorgándoles mayor participación en la construcción y operación de la infraestructura y servicios hidráulicos, cuya organización promueve y apoya para mejorar el aprovechamiento del agua. La ley otorga la autoridad y administración de las aguas nacionales al Ejecutivo Federal, quien ejercerá directamente por conducto de la Comisión Nacional del Agua (CNA)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> ELIAS GUTIERREZ, SERGIO, “Centralismo político, descentralización administrativa”, pag. 123 en GUTIERREZ GARZA ESTHELA y CASTAÑEDA FERNANDO (Coordinadores), El debate Nacional 2. Escenarios de la Democratización, Ed. Diana UNAM, México, 1997

<sup>26</sup> Artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales



Por otra parte, al ser un tema federal, los Estados quedan con muy poca competencia, reduciendo su papel en regular la prestación y manejo de los servicios de agua mediante la adecuación de las Leyes Estatales del Agua y el establecimiento y consolidación de Comisiones Estatales de Agua con objeto de que estos nuevos organismos asuman responsabilidades que hoy aun están a cargo de la CNA.

Sin embargo, el Artículo 115, fracción III, de la Constitución establece que los municipios, con el concurso del Estado cuando así fuese necesario y lo dispongan las leyes, tendrán a su cargo la prestación de los siguientes servicios públicos.

- a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- e).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor



ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

En efecto, las disposiciones constitucionales arriba citadas establecen categóricamente la competencia de los ayuntamientos en la prestación de este importante servicio público, señalando expresamente que a ellos corresponde la prestación de servicios de agua *potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales*.

Sin embargo, el hecho de que el servicio esté a cargo de los municipios, no implica que lo tengan que prestar directamente, sino que los artículos constitucionales clara e inequívocamente determinan que la responsabilidad de su manejo y prestación en última instancia entre los tres órdenes de gobierno, recae en el municipio, lo cual significa que éste lo puede prestar bien sea directamente o a través de organismos paramunicipales o con la asistencia, ayuda o concurso del Estado o de los particulares.

El siguiente cuadro muestra los ordenamientos que en materia de agua son necesarios para el manejo, uso y aprovechamiento adecuado del recurso.

- ✓ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 27, 28 y 115)
- ✓ La Ley de Aguas Nacionales (LAN), (ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales).
- ✓ El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
- ✓ La Ley Federal de Derechos en la cual se cobran los servicios prestados
- ✓ La Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica.
- ✓ Las Leyes estatales en materia de agua promulgadas en las entidades federativas.
- ✓ La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- ✓ Ley General de Salud
- ✓ Tratados de aguas internacionales con Estados Unidos de América

Para mayor detalle se recomienda revisar el Anexo 4 en el que se muestra un cuadro sinóptico del marco jurídico del agua. En el Anexo 5 se muestra los Ordenamientos legales estatales y municipales en materia de agua. En el Anexo 6 los Ordenamientos jurídicos en los que actúa la Comisión Nacional del Agua. Y, en el Anexo 7 se describe el Tratado de aguas internacionales entre México y Estados Unidos.

## 2.6 Los actores participantes de la administración de los recursos hídricos

En el manejo de los recursos hídricos en México, intervienen diversas instituciones o entidades públicas o privadas que se interrelacionan.

### 2.6.1 Gobierno Federal

Por mandato constitucional el Estado mexicano es el dueño del agua y es el encargado de diseñar, planear y llevar a cabo acciones para preservar y aprovechar el agua, debido a esto, le corresponde al Gobierno Federal elaborar la política hidráulica mediante el Programa Nacional Hidráulico.

De acuerdo al artículo 32bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría encargada del Agua es la SEMARNAT, quien debe:

- I. *Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales...en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades; (Art. 32 bis fracción II)*
- II. *Establecer, junto con dependencias y autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas de descargas de aguas residuales (Art. 32 bis fracc IV)*
- III. *Vigilar y estimular el cumplimiento de ordenamientos en materia de aguas, así como imponer las sanciones procedentes; (Art. 32 bis fracc V)*
- IV. *Monitorear cuerpos de agua de jurisdicción federal (Art. 32 bis frC XIV)*
- V. *Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, (Art. 32 bis fracción XXI);*
- VI. *Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, (Art. 32 bis fracción XXIII)*
- VII. *Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas; (Art. 32 bis fracción XXIV)*
- VIII. *Estudiar, proyectar, construir y conservar, junto a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), obras de riego,*

*desección, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, (Art. 32 bis fracción XXV).*

- IX. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial (Art. 32 bis fracción XXVI);*
- X. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México (Art. 32 bis fracción XXVII);*
- XI. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones (Art. 32 bis fracción XXVIII);*
- XII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en conjunto con la SAGARPA (Art. 32 bis fracción XXIX);*
- XIII. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales (Art. 32 bis fracción XXX);*
- XIV. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal (Art. 32 bis fracción XXXI);*
- XV. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas (Art. 32 bis fracc XXXIX);*

Para llevar a cabo todas estas actividades, la SEMARNAT se auxilia de organismos desconcentrados y descentralizados, creados con funciones específicas:

## Organismos de la Administración Pública Federal que atienden asuntos de medio ambiente



Sin embargo, para atender en especial el tema del agua se creó por decreto presidencial<sup>27</sup> en 1989 la Comisión Nacional del Agua (CNA); órgano desconcentrado del gobierno federal, creado para garantizar que la distribución, uso y preservación del agua responda a patrones de eficiencia y equidad.<sup>28</sup>

La CNA es la única autoridad federal facultada para administrar las aguas nacionales<sup>29</sup>. Además, de ser la responsable de la toma de la gran mayoría de las decisiones en materia de planeación hidráulica, administración, construcción de obras hidráulicas, y de la operación de una buena parte de la infraestructura. Esta institución se verá con detalle más adelante.

<sup>27</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989 y entró en vigor el 1° de febrero de 1989

<sup>28</sup> Publicado el lunes 16 de enero de 1989 en el Diario Oficial de la Federación (órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos del entonces gobierno del C. Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari),

<sup>29</sup> Art. 4 Ley de Aguas Nacionales

## 2.6.2 El papel de la Comisión Nacional del Agua

La Comisión Nacional del Agua es un órgano administrativo *desconcentrado*, que representa a la autoridad federal en materia de cantidad y calidad de las aguas nacionales.

Es una institución normativa y consultiva que tiene a su cargo la elaboración de la política hidráulica nacional, así como de contar con proyectos que incluyan más de una región administrativa, la solución de conflictos y atención de asuntos internacionales e interregionales, atención de emergencias y también tiene a su cargo el servicio meteorológico nacional.



Como se recordará, en el capítulo primero de este documento se definió lo que es un órgano desconcentrado.

La desconcentración administrativa viene a ser una posición intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización por servicio, consistente en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservado la relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, no así la tramitación y la facultad decisoria que se transfieren al órgano desconcentrado<sup>30</sup>.

En cambio, los organismos descentralizados son creados para atender áreas estratégicas o prioritarias y la prestación de un servicio público social<sup>31</sup>.

El organismo descentralizado es una institución de la administración pública, adecuada para realizar actividades técnicas estratégicas y prioritarias de gran dinamismo, porque puede usar fórmulas de organización y de operación que le permiten actuar con oportunidad, agilidad y flexibilidad. La Comisión Nacional del

---

<sup>30</sup> UNAM, SEMARNAP, Creación y/o fortalecimiento de organismos mixtos descentralizados en materia ambiental en las entidades de la república mexicana, SEMARNAP, Septiembre de 1998, pag.18

<sup>31</sup> Artículo 14 de la Ley de Entidades Paraestatales

Agua por sus características se asemeja más a un organismo descentralizado que a uno desconcentrado esto por lo siguiente:

1.- Partiendo del instrumento jurídico que origina su creación, la CNA nació por medio del “Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Enero de 1989 expedido por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal...”, mientras que, como se recordará en el capítulo primero de este documento se mencionaron las características de los órganos desconcentrados entre ellas que deben ser creados por Ley o Reglamento.

2.- La CNA desarrolla un área estratégica o prioritaria que es el agua insumo necesario para la generación de energía eléctrica (actividad considerada como estratégica por el Artículo 28 constitucional). Aparte el mismo Programa Nacional Hidráulico considera como asunto de prioridad nacional el manejo del agua.

3.- Las facultades de la CNA son muy amplias en el manejo del Agua. Simplemente en la fracción IV del artículo 2 del Decreto de su creación establece que tendrá a su cargo ... “Administrar y regular, en los términos de la ley, las aguas nacionales, la infraestructura hidráulica y los recursos que se le destinen”; estas facultades no pueden ser ejercidas por un órgano desconcentrado, quien conforme al artículo 17 de la LOAPF solo tendrá facultades específicas para resolver en la materia y en su ámbito territorial. En este caso, la CNA administra todo lo que tienen que ver con agua, construcción y operación de redes potables, licitaciones, financiamiento, etc. En todo caso, podría existir un órgano desconcentrado por área como podría ser uno que regule las presas del país, otro que regule la asesoría a organismos operadores del agua, etc.

4.- Respecto al Director General de la Comisión Nacional del Agua éste será designado por el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 4º. Del Decreto de creación de la Comisión y el **artículo 12** de la Ley de Aguas Nacionales. De acuerdo con el **artículo 21** de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en los organismos descentralizados el director general es elegido por el Presidente de la República, mientras que en el órgano desconcentrado, según el **artículo 18** de la LOAPF, el titular de cada secretaria de Estado expedirá los manuales de organización, aunque no hay indicación de que éste sea un requisito para que el Secretario de Estado lo designe, esto implica que bien puede

nombrarlo el presidente o el secretario; en tanto que en el organismo descentralizado sí es obligatorio que el Presidente lo designe.

5.- Una de las características de los organismos descentralizados es que éstos son administrados por un órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de gobierno o su equivalente y un Director General, esto conforme el **artículo 17** de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Además, esta ley cita, en su artículo 18, que el órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco miembros propietarios ni más de quince y será presidido por el Titular de la Secretaría coordinadora del Sector.

La Comisión Nacional del Agua se administra de manera muy similar, pues el artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales establece:

"La Comisión" contará con un Consejo Técnico que estará integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien lo presidirá; de Salud y de Pesca. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios"<sup>32</sup>.

Mientras que este "Consejo Técnico" tiene labores de administración enlistadas en el artículo 11 de la Ley de Aguas Nacionales que enuncia,

"El Consejo Técnico tendrá las siguientes facultades:

- I. Conocer y acordar las políticas y medidas que permitan la programación y acción coordinada entre las dependencias de la administración pública federal que deban intervenir en materia hidráulica;
- II. Acordar los asuntos que se sometan a su consideración sobre administración del agua y sobre los ingresos, bienes y recursos de "La Comisión";
- III. Conocer los programas y presupuesto de "La Comisión", supervisar su ejecución y conocer los informes que presente el Director General;
- IV. Proponer los términos en que se podrán gestionar y concertar los créditos que requiera "La Comisión";
- V. Acordar la creación de los consejos de cuenca; y
- VI. Las demás que se señalen en la presente ley o su reglamento, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto".

---

<sup>32</sup> Recordar que ahora quien preside la CNA es la SEMARNAT.



Por lo anterior, la CNA se administra más como un organismo descentralizado que como un órgano desconcentrado.

6. Resulta curioso que el artículo 18 de la Ley de Aguas Nacionales señale expresamente que “Los bienes nacionales (relacionados con el agua) podrán explotarse, usarse o aprovecharse, incluso los materiales de construcción localizados en los mismos, por personas físicas o morales, previas las concesiones que La Comisión Nacional del Agua otorgue para tal efecto”. Lo anterior significa que las concesiones de agua serán expedidas por la CNA, cuando en principio y por jerarquía de la Administración Pública Federal le correspondería a una Secretaría de Estado (en este caso la SEMARNAT), o en su defecto a un órgano descentralizado y no a un órgano desconcentrado de la misma SEMARNAT.

7. Otra de las razones por las que debería ser un organismo descentralizado es por el monto de presupuesto que maneja. Aunque en realidad no hay un monto que defina hasta qué punto se puede crear un organismo descentralizado, si puede analizarse con base al monto que recibe la CNA con la SEMARNAT. Simplemente en los periodos de 1995 a 1997, y en el periodo de 2001 a 2003 el presupuesto asignado a CNA superó al de la propia Secretaria de Estado (antes SEMARNAP ahora SEMARNAT).

**Gasto Programable de la Administración Pública en materia de medio ambiente  
Millones de pesos**

Presupuesto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>SEMARNAT</b>	4,806	7,511	10,137	12,774	14,003	14,270	7,263	8,457	11,120
<b>CNA</b>	7,652	8,819	10,828	12,554	10,874	10,450	9,717	8,990	11,194

Fuente:

*Datos CNA Estadísticas del Agua en México Ed. CNA, México 2003, pag. 69*

*Datos SEMARNAP Presupuesto de Egresos 1995-2000, SHCP Subdirección de Egresos, Enero 2001.*

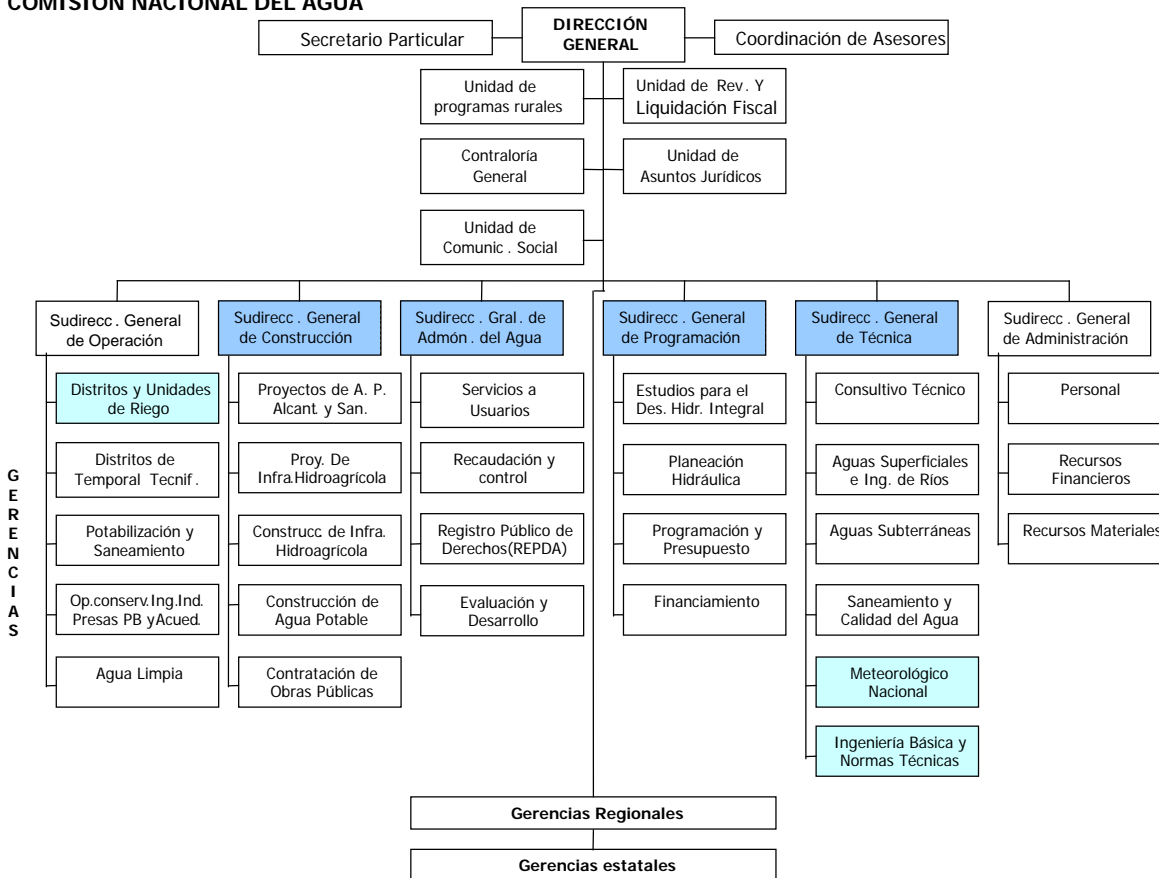
*Para las estadísticas del periodo 2001-2003 SEMARNAT consultar Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, SHCP, nov 2003*

Concluyendo; la CNA guarda muchas características de un organismo público descentralizado más que de desconcentrado, por lo que lo más recomendable es cambiar su estatus de creación, esto no impide que se sujeten a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, sin perjuicio de quedar sometidos a la vigilancia de una Secretaria o del mismo Presidente. Dicha tutela y tal vigilancia resultan indispensables para dar coherencia, congruencia y transparencia a la administración pública de la que forman parte.



La CNA, a nivel federal se organiza de la siguiente manera:

**COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**



\* A cada una de ellas les corresponden las atribuciones señaladas en el Diario Oficial de la Federación publicado el Lunes 8 de julio de 1996.

La CNA informa a un Consejo Técnico integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Desarrollo Social, de Salud; de Energía; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y la SEMARNAP<sup>33</sup>. El titular de esta última lo preside. Una de las facultades del consejo es llevar a cabo la programación y acción coordinada entre las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir en asuntos del agua.

<sup>33</sup> Artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales

### 2.6.2.1 Funciones y atribuciones

La Ley de Aguas Nacionales en su artículo noveno, le confiere a la CNA las siguientes funciones y atribuciones:

#### FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Administrar y custodiar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes

- Expedir títulos de concesión, asignación y permisos
- Llevar el Registro Público de Derechos de Agua
- Ejercer atribuciones fiscales
- Verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales
- Aplicar sanciones y ejercer actos de autoridad
- Expedir declaratorias de propiedad nacional
- Participar en la solución de conflictos por el uso del agua
- Expedir normas

Manejar y controlar el sistema hidrológico

- Proyectar, construir y operar la infraestructura hidráulica federal
- Elaborar el programa hidráulico
- Atender emergencias por fenómenos meteorológicos y climatológicos
- Desarrollar y operar infraestructura para el control de inundaciones
- Desarrollar y operar sistemas hidrométricos y meteorológicos
- Determinar la disponibilidad neta de agua

Promover e inducir el desarrollo social

- Fomentar el desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso
- Apoyar sistemas de riego y drenaje agrícolas
- Desarrollar y operar infraestructura cuando las autoridades locales o los organismos no puedan hacerlo
- Apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos

### 2.6.2.2 La administración del agua y el papel de las gerencias regionales en el contexto de desarrollo regional

El Artículo 3º, Fracción IV de la Ley de Aguas Nacionales refiere que la unidad de gestión del recurso hidráulico es la CUENCA Hidrológica en donde la CNA interviene por desconcentración en 13 Gerencias regionales<sup>34</sup>, estas gerencias están delimitadas bajo criterios hidrológicos que para fines de administración del agua abarcan municipios completos. Dentro de sus funciones destaca el apoyo a los Consejos de Cuenca.

<sup>34</sup> Programa Nacional Hidráulico 1995-2000



Fuente: Sistema de Información Geográfica -CNA (SIGA) 2001.

El papel que juegan éstas gerencias regionales son:

- Ser órganos de consulta de los Consejos de cuenca y usuarios organizados
- Administración del Agua por cada una de las regiones
- Tomar parte en la solución de conflictos en la región administrativa
- Medición del ciclo hidrológico
- Apoyo técnico para la programación hidráulica regional (sistema de información y modelos para la planeación)
- Control de la gestión del agua en la región administrativa
- Desarrollo y operación de infraestructura que incluya más de un estado en la región
- Desarrollo y operación de infraestructura estratégica
- Atención de emergencias en la región

Los consejos de cuenca son los órganos de coordinación entre las tres instancias de gobierno y de concertación con los usuarios del agua que la Ley de Aguas Nacionales establece para facilitar la conceptualización e implantación de las políticas y programas hidráulicos.

Cuentan con organizaciones auxiliares ya sea de carácter permanente o temporal para el estudio, planeación y atención de los asuntos de su competencia, las cuales están subordinadas jerárquicamente a sus decisiones. Al mes de septiembre de 2001, se encuentran instalados 25 consejos de cuenca, 6 comisiones de cuenca, 4 comités de cuenca y 47 comités técnicos de aguas subterráneas (Cotas)<sup>35</sup>.

El crecimiento de la población, el desarrollo industrial, la urbanización, los cambios en los hábitos de consumo son factores que influyen en la cantidad y calidad del agua generados por las diversas actividades cotidianas de la población.

Lo anterior, ha implicado que las autoridades municipales realicen mayores inversiones en equipo e infraestructura para mantener la calidad del agua, así como para prevenir y controlar su contaminación.

Existen limitaciones en el desarrollo institucional de la mayoría de los municipios, principalmente: insuficiencia de personal capacitado y de recursos económicos, factores que han determinado servicios con rezagos y deficiencias; sin embargo, las autoridades municipales están incrementando la calidad y capacidad de actuación para dar un mejor servicio mediante un proceso de cambio gradual y planificado, de tal manera que se propicie su autosuficiencia técnica, financiera y administrativa.

La federación, a través de la Comisión Nacional del Agua, realiza acciones orientadas al fortalecimiento de estados y municipios; y a la promulgación de normas, programas de capacitación y asignación de recursos económicos para la ejecución de proyectos.

### **2.6.3 Gobiernos Estatales**

Dentro del fortalecimiento del federalismo, la CNA impulsa la descentralización de funciones, programas y recursos federales hacia los gobiernos estatales, municipales y a los usuarios organizados; y apoya el establecimiento y consolidación de Comisiones Estatales de Agua con objeto de que estos nuevos organismos asuman responsabilidades que hoy aun están a cargo de la CNA. En este caso que norme, coordine y asesore en la operación los servicios que presta el municipio en materia de agua.

---

<sup>35</sup> Datos del Programa Hidráulico 2001-2006

La responsabilidad de la protección y gestión de los recursos de agua es atribuida a los estados quienes mejor conocen su problemática local y controlan la eficiencia de la administración de los servicios de agua destinada a la población.

Las Comisiones estatales tienen el objeto de:

- Desarrollar proyectos y acciones en el marco de los programas hidráulicos regionales que le corresponda acatar a cada estado
- Ejecutar programas descentralizados
- Apoyar en el mantenimiento correctivo a sistemas de agua potable y saneamiento
- Operación de infraestructura que incluya o beneficie a más de un municipio

Cada una de las Leyes Estatales correspondientes a cada uno de los estados, hace referencia a la creación de un Instituto, comisión o sistemas de Agua del Estado como un organismo público descentralizado del gobierno del estado con personalidad jurídica y patrimonio propios quienes serán los encargados de apoyar a los municipios en la creación de dichos organismos.

#### **Leyes Estatales de Agua**

<b>Estado</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Última actualización</b>
Aguascalientes	1993	1996
Baja California	1969	
Baja California Sur	1990	1991
Campeche	1992	
Coahuila	1993	1993
Colima	1995	1997
Chiapas	1991	1993
Chihuahua	1950	1998
Durango	ND	1991
Guanajuato	1991	2000
Guerrero	ND	1994
Hidalgo	1992	1999
Jalisco	1981	
México	ND	1999
Michoacán	1969	1994
Morelos	1995	
Nayarit	1995	
Nuevo León	1995	1997
Oaxaca	1993	
Puebla	1992	1996
Querétaro	1992	
Quintana Roo	1981	1996
San Luis Potosí	1996	
Sinaloa	1984	1998
Sonora	1992	1999
Tabasco	1982	

Tamaulipas	ND	1992
Tlaxcala	1969	1997
Veracruz	1990	1992
Yucatán	ND	1992
Zacatecas	1994	

En el año 2000 se concluyó la constitución de las comisiones estatales de agua de todas las entidades federativas.

### **2.6.4 Municipio**

Por mandato del Artículo 115, Fracción III de la Constitución, el municipio es responsable de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales; y lo hace directamente o por medio de los organismos operadores.

El artículo 45 de la Ley de Aguas Nacionales establece que es competencia de las autoridades municipales la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas por la CNA, incluyendo las aguas residuales. A fin de aclarar el tema, el Anexo 5 presenta un cuadro sinóptico del marco jurídico del municipio en materia de agua.

El rasgo esencial que caracteriza la gestión del agua en México es el federalismo; sin embargo, esto ha quedado fuera del alcance de los municipios para hacer frente a la prestación de los servicios públicos en especial los de agua potable y saneamiento de uso urbano, ya sea por falta de capacidad técnica y administrativa así como de la limitación de recursos financieros para llevar a cabo sus funciones correspondientes. En caso de que el municipio no pueda prestar directamente el servicio, la CNA podrá otorgar la asignación de agua a:

- Organismos o entidades estatales o paramunicipales,
- Ejidos, comunidades, organizaciones de colonos o usuarios
- Empresas que administren fraccionamientos<sup>36</sup>

En el siguiente capítulo se verá con mayor detalle la problemática en la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Otra posibilidad que prevé la Constitución para que el municipio pueda prestar los servicios de agua potable y saneamiento es a través de los convenios estado-municipio.

<sup>36</sup> Artículo 82 Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales

### **2.6.4.1 Convenio estado-municipio**

El artículo 116 de la Constitución Política Mexicana, segundo párrafo, fracción VII, establece que podrán celebrarse convenios entre estados y municipios para la prestación de servicios públicos. Este tipo de convenio se caracteriza por ser un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con el estado, a fin de transferirle, total o parcialmente la prestación del servicio público, ello debido a las limitaciones de recursos tanto económicos como humanos o técnicos que impiden a los municipios a prestar el servicio de agua potable y alcantarillado.

En el ámbito federal, las decisiones políticas suelen tener altos costos sociales o económicos tales como el desempleo, rehabilitación de equipo, desabasto de agua potable y saneamiento así como la falta de una adecuada coordinación interinstitucional para el diseño de proyectos conjuntos debidos principalmente por la falta de recursos que limitan su aplicación.

### **2.6.5 La participación de la sociedad: Movimiento Ciudadano del Agua**

El 17 de marzo de 2000, se efectuó la instalación y toma de protesta al Consejo Consultivo del Agua. Toda vez que reconoce que:

- El agua es un recurso escaso del cual hay que realizar el adecuado uso del mismo
- Se debe crear conciencia de que día con día el agua representa un riesgo.
- La motivación es necesaria para que todos los sectores puedan contribuir a la solución de la problemática.
- Cada actor en su forma de su participación debe asumir la responsabilidad correspondiente.

## OBJETIVOS DEL MOVIMIENTO



Las acciones que se pretenden realizar son:

Que el gobierno federal, a través de la CNA, apoye las acciones del Movimiento Ciudadano por el Agua, quien mantendrá informado al Consejo de los avances de las acciones estratégicas del sector hidráulico.

Se crearán Consejos Consultivos Locales del Movimiento; estos se integrarán con personas físicas sensibles a la problemática del agua y a la necesidad de resolverla a fin de garantizar su continuidad a lo largo del tiempo.

Es necesario que se tomen en cuenta las consideraciones de que efectivamente la participación de la sociedad es fundamental para la creación de una cultura del agua que garantice el recurso para las futuras generaciones.

El objeto es fomentar una *cultura del agua* en todos los sectores de la población.

"Los objetivos son: apoyar el cambio estratégico necesario en el sector y promover, coordinar y dirigir el esfuerzo de la sociedad en su conjunto para lograr la cultura del manejo y uso eficiente del agua en el país"<sup>37</sup>.

El Consejo es un órgano autónomo respecto del sector público el cual está integrado por personas físicas sensibles a la problemática del agua y a la necesidad de resolverla, de vocación altruista y que cuenten con un alto grado de

<sup>37</sup> Versión estereofónica de la Presentación e instalación del Consejo Consultivo del Agua, Los Pinos, 17 de marzo de 2000. Palabras del Ing. Guillermo Guerrero Villalobos, Director General de la CNA; durante la ceremonia de instalación del Consejo Consultivo del Agua, por el Presidente Ernesto Zedillo, en el salón Adolfo López Mateos, de la Residencia Oficial de los Pinos.



reconocimiento y respeto, logrando en sus actividades en diversos sectores de la sociedad.

Al respecto, se creó el Programa "Movimiento Ciudadano por el Agua" con apoyo de la SEMARNAP.

Es un Programa de largo plazo y alto impacto a nivel nacional que cuenta con la participación de organizaciones empresariales, gremiales, académicas, ambientales, de usuarios y sector público.

### **2.6.6 Participación del sector privado**

La CNA considera que cada año nacen 2 millones de mexicanos los cuales demandarán agua en calidad y cantidad, por lo que deben buscarse alternativas que permitan la suficiencia del recurso. Así mismo, hace una proyección donde para el año 2020 la población será de 120 millones de personas, y la estimación que se tiene es que se requerirán de 5 mil millones de dólares para los siguientes 20 años tan sólo para los requerimientos de infraestructura y la eficiencia en el uso y administración del recurso.

Es evidente que el gobierno estará más limitado en el futuro y por ello tendrá que convivir con el sector privado para que éste absorba esos costos. Es muy probable que el estado pase del papel de proveedor, distribuidor. Operador y facilitador de bienes y servicios públicos a un ente regulador y promotor de las acciones de la iniciativa privada.

Hoy en día la competitividad es uno de los grandes temas donde la participación del sector privado toma importancia para coadyuvar a la prestación de servicios públicos debido a la transformación de un estado operador a un estado regulador.

Las razones para involucrar al sector privado en la prestación de servicios públicos son:

- La búsqueda de una mayor eficiencia operativa y
- Búsqueda de fondos de financiación privada que coadyuven en la construcción de grandes obras.

En materia de agua hay muchas cosas por hacer, no sólo es crear presas ni acueductos sino varias actividades relacionadas con el sector, la operación y administración del servicio del agua potable y saneamiento incluye muchas actividades en la que puede participar la iniciativa privada, por ejemplo:

Puede apoyar en el mantenimiento u operación de obras como: plantas potabilizadoras, de tratamiento, acciones de ofrecimiento institucional, o entre otros, los cuales se pueden dar mediante una concesión total o parcial; o bien, pueden los gobiernos estatales y municipales aprovechar su tecnología y su capacidad de administración para brindar servicios con calidad a la población.

***Ejemplos de actividades en los que podría intervenir la iniciativa privada***

- ✓ Almacenamiento
- ✓ Capacitación de las personas a las que se dirige el servicio como a quienes lo operan
- ✓ Captación
- ✓ Conducción
- ✓ Desalojo
- ✓ Detección de fugas y reparación del sistema
- ✓ Distribución
- ✓ Facturación: Lectura de medidores para determinar consumos y emisión de boletas
- ✓ Operación y mantenimiento de las redes secundarias de agua potable
- ✓ Potabilización
- ✓ Recaudación y Cobro de los servicios
- ✓ Saneamiento
- ✓ Tratamiento y reutilización de las aguas residuales

En países con experiencia en el campo de privatización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento como Alemania, Reino Unido, España han contemplado la privatización como un mecanismo para el mejoramiento de los sistemas. Según Francisco Luévano<sup>38</sup> contribuyen al éxito de la participación privada contar con:

- Un marco jurídico transparente, claro y sencillo de cumplir
- Realizar estudios previos que aseguren la viabilidad técnica y financiera de la participación privada
- Adoptar un proceso competitivo, totalmente transparente de licitación y adjudicación
- Diseñar contratos realistas y tan específicos como sea posible, pero flexibles
- Limitar el grado de apalancamiento de los proyectos; ampliar en lo posible los plazos de concesión y desarrollar esquemas sólidos de garantías para los diferentes actores, inclusive respecto a los riesgos tarifarios
- Desarrollar un marco regulatorio adecuado y un marco institucional correspondiente antes de la iniciación del proceso de licitación

Además de esto el autor recomienda que la empresa privada no asuma pasivos a cargo del contratante.

<sup>38</sup> LUEVANO Espinoza, J.Francisco, La afectación de las participaciones federales para cumplir con lo establecido or la ley federal de derechos en materia de agua, en Memorias del XVI Congreso Nacional de Hidráulica Avances en Hidráulica 6, México, Edit AMH / IMTA, 2000, p. 591.

La iniciativa privada permitirá entre otras cosas, que los municipios se liberen de aspectos administrativos, de problemas laborales y simultáneamente ir eliminando los subsidios para darle un valor económico real a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Una de las características de la participación privada es que tienen identificada a la población objetivo así como la concepción de satisfacción al cliente.

El sistema de agua potable y alcantarillado supone un proceso integral fundamentalmente por ocho etapas: a) captación, b) conducción, c) almacenamiento d) potabilización, e) distribución, f) desalojo, g) tratamiento, y h) rehúso de las aguas residuales tratadas, para profundizar sobre el tema de privatización, se recomienda revisar el ejemplo sobre la privatización del agua en el Valle de México en la Tesis Doctoral de la Dra. Ma. Concepción Martínez Omaña<sup>39</sup>.

La posibilidad de una amplia participación y mayor responsabilidad del sector privado en el sector hidráulico refleja una nueva conceptualización del Estado en la que más que una simple reestructuración administrativa significa -como lo expresa la Dra. Omaña- "más que un retiro del estado frente a sus responsabilidades sociales un redefinición de su papel, en donde se establecen nuevas relaciones con la sociedad"<sup>40</sup>

## **2.7 Financiamiento e instrumentos administrativos**

El desarrollo socioeconómico sustentable está ligado a la existencia de una legislación ambiental, en la que el agua ocupa un lugar importante. Esto implica en particular, que todo financiamiento de proyecto económico debe ser otorgado bajo la condición de respeto de una legislación, que garantice la calidad de las aguas utilizadas y a preservar el medio ambiente de la zona en la que se realice el proyecto (zona urbana, zona rural, tierras agrícolas, mantos freáticos, corrientes de agua, lagos, mares, etc).

De acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Aguas Nacionales la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como los bienes nacionales que

---

<sup>39</sup> MARTÍNEZ Omaña, Ma. Concepción: La Reforma del Estado y de los servicios públicos: el caso de la privatización del agua del Valle de México, Tesis Doctoral, México, Instituto José Ma. Luis Mora, P85

<sup>40</sup> Op. Cit , La Reforma del Estado y de los servicios públicos: el caso de la privatización del agua del Valle de México, p.293

administre la CNA<sup>41</sup>, motivará el pago por parte de los usuarios, de las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos por el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales o bienes del dominio público como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales.

Los Derechos que se recaudan relacionados con el agua son:

- Por los servicios de trámite y expedición de asignaciones, concesiones o permisos.
- Por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales.
- Por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles federales.
- Por la extracción de materiales, y
- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

**México: Recaudación total nacional por concepto de derechos de consumo de agua 1989-2000**  
Cifras en Miles de Pesos

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
838.19	1,530.08	2,303.50	3,295.32	3,878.19	4,632.61	5,373.99	6,873.64	8,811.04	9,237.32	10,966.97	17,070.73

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas 2001

De tal manera adicional al cobro de derechos por el servicio de prestación de agua en función de su disponibilidad<sup>42</sup> ó de las descargas contaminantes que se emitan. Existe financiamiento internacional de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), COCEF, entre otros; así como la participación de la iniciativa privada con el objeto de eficientar la prestación del servicio. Estos recursos permiten la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica.

Una fuente importante de recursos provienen de las instituciones fronterizas con Estados Unidos gracias a la Comisión Ecológica Fronteriza (COCEF), con sede en Ciudad Juárez, dicha comisión está encargada de la supervisión y valoración de proyectos de inversión en la zona para atender los problemas ambientales.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales, la administración de los siguientes bienes nacionales queda a cargo de la CNA; estos son entre otros: playas y zonas federales, terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros cuyas aguas sean de propiedad nacional; cauces, riberas o zonas federales contiguas de las corrientes de aguas nacionales; obras de infraestructura hidráulica.

<sup>42</sup> La contribución está en función de la disponibilidad del agua del municipio en donde se efectúe su extracción, conforme a la división territorial del país en la que se establecen 9 zonas de disponibilidad.

Gracias al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se creó el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN) con sede en San Antonio, Texas. El cual otorga recursos financieros (a fondo perdido) para desarrollar proyectos ambientales en una franja de 100 kilómetros a ambos lados de la frontera. Para ello trabaja con la COCEF, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CNA), Banobras, Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (Environmental Protection Agency (EPA)) para consolidar recursos y destinarlos a obras que protejan y eleven el nivel de vida de los habitantes en la frontera.

Así el BANDAN reúne recursos para financiar proyectos ambientales que van desde reducir la contaminación del agua, aire y suelo, mejorar la salud ambiental con proyectos de agua potable y saneamiento y alcantarillado optimización de distritos de riego, disminuir la exposición a sustancias químicas y prevenir la contaminación. Además otorga recursos de asistencia técnica para que las mismas comunidades elaboren sus propios proyectos de inversión<sup>43</sup>.

Hasta el 30 de junio de 2003, el BANDAN, la CNA, COCEF y EPA han financiado 20 proyectos que ya están concluidos y en operación en las siguientes localidades.

### **Proyectos financiados por el Banco de Desarrollo de América del Norte**

<b>Tipo de proyecto:</b>	<b>Agua Potable</b>	<b>Residuos sólidos</b>	<b>Saneamiento</b>
<b>Poblaciones beneficiadas:</b>	Brawley, Ca; Del Río, Tx; Douglas, Az; Nogales, Az; El Paso, Tx; Mercedes, Tx; Naco, Sonora.	Agua Prieta, Son; Puerto Peñasco, Son; Uvalde, Tx.	Alton, Tx; Cd. Juárez, Chih; Douglas, Az; El Paso, Tx; Heber, Tx; Matamoros (Finsa), Tams; Mercedes, Tx; Naco, Son; San Diego, Ca; Sanderson, Tx; Wetsmorland, Ca.

Fuente: Informe de avance COCEF y BDAN al 30 de junio de 2003

Actualmente están en proceso de construcción 29 proyectos en muchas localidades importantes como son: Tijuana, BC; Laredo, Tx; Piedras Negras, Coah; Ojinaga, Chih; Reynosa, Tam, San Luis Río Colorado, Son; Tecate, BC; Calexico, Ca; Donna, Tx; Douglas, Az; Brawley, Ca; Gasdsed, Az.

Recientemente se aprobó la inversión de 4,190 millones de pesos para el proyecto de “Agua sustentable de la Cuenca del Río Bravo” con una duración de cuatro

<sup>43</sup> NÚÑEZ, ARTURO, Banco de Desarrollo de América del Norte: avances y retos, en Cooperación regional sobre agua potable y tratamiento de aguas residuales para municipios pequeños y medianos en México, Ed. Comisión Nacional del Agua, México, 1998, pag. 110-112.

años y con participación del gobierno de México y el BANDAN a fin de llevar a cabo el proyecto de tecnificación de distritos de riego para rescatar y aprovechar mejor el agua del río Bravo en los distritos de riego de Bajo Río Conchos, Delicias y Río Florido en Chihuahua; y Palestina en Coahuila y Anáhuac en Nuevo León<sup>44</sup>.

A partir de esto, la CNA contempló como estrategias:

- Integrar los recursos de la federación, los estados y municipios para realizar programas específicos establecidos de común acuerdo.
- Fortalecer las finanzas de los organismos operadores y asociaciones de usuarios, como un instrumento de política fundamental para eliminar progresivamente los subsidios innecesarios.
- Adecuar sistemáticamente la política fiscal del sector hidráulico, incidiendo tanto en la redefinición de las tarifas como en los niveles de recaudación.
- Abatir la cultura del no pago.
- Diversificar las fuentes de financiamiento, incluyendo la participación del sector privado, con objeto de lograr una mayor concurrencia de recursos hacia los programas de desarrollo hidráulico.

Cabe mencionar, que los servicios de agua potable del país son subsidiados desde tiempo atrás, de tal manera que, el valor actual del agua tiene un costo y un precio para asegurar la continuidad del servicio.

## **2.8 Política Hidráulica**

El Estado es dueño del agua y es el responsable del recurso, por lo que tiene la facultad de elaborar la Política Hidráulica. Toda ella parte del Plan Nacional de Desarrollo emitido por la administración del gobierno federal.

### **2.8.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: El federalismo del agua**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 marca las directrices en materia de desarrollo social con prioridad al uso y manejo eficiente del agua, así como su abastecimiento a la población, se establecieron los siguientes objetivos generales de la política hidráulica:

- I. Reducir rezagos y limitaciones de la disponibilidad de agua.

<sup>44</sup> Uso sustentable del agua en la Cuenca del Río Bravo, Revista Vertientes, órgano de la Comisión Nacional del Agua, México, Año 9, num 85, febrero de 2003, pag.14.

- II. Sanear las cuencas, comenzando por aquellas cuya contaminación produce mayores efectos negativos para la salud, la economía y el ambiente.
- III. Otorgar seguridad jurídica en el derecho al uso de las aguas nacionales.
- IV. Contribuir al proceso de transición hacia el desarrollo sustentable, mediante la racionalización de los precios del agua, con criterios económicos y ambientales.
- V. Ampliar los canales de participación de la sociedad en la planeación y utilización del agua.
- VI. Administrar el recurso eficientemente a través de la descentralización progresiva y constante de programas y funciones a los usuarios y autoridades locales, dentro del marco del nuevo federalismo.
- VII. Inducir patrones de utilización del agua más eficientes en riego, uso doméstico y uso industrial, a fin de preservar la disponibilidad y la calidad futuras del recurso.

Así se crearon las siguientes estrategias:

- Descentralizar y desincorporar progresiva y consistentemente la operación de los sistemas de conducción y distribución de agua para todos los usos.
- Diseñar y poner en marcha un proceso de transición hacia el crecimiento sostenible en el uso del agua, mediante la racionalización económica de los precios y el uso de modalidades de financiamiento apropiadas para la inversión en infraestructura y para el conocimiento y control del uso del agua.
- Ampliar los canales de participación de la sociedad en la planeación del uso del agua.
- Promover el acceso de los organismos operadores de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, incluso de riego y usos múltiples, a mercados financieros favorables.
- Promover la participación de la iniciativa privada, bajo esquemas de riesgo compartido con el Estado, en el suministro de los servicios integrales de agua, de manera que mejoren su eficiencia en cobertura y calidad, y abatan costos.



Para lograr esto se creó el programa para un Nuevo Federalismo que establece como objetivo: "distribuir las facultades, funciones, responsabilidades y recursos, hacia el incremento de la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales comunitarias <sup>45</sup>".

Para lograrlo, se propuso que las distintas dependencias federales implementaran líneas de acción en materia de descentralización; en materia de agua, se trató de concluir la transferencia de los siguientes programas:

- Uso eficiente del agua
- Uso eficiente del agua para riego
- Consolidación de organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado
- Modernización y rehabilitación de los distritos de riego, agua limpia, control de malezas acuáticas
- Estudios, proyectos y construcción de obras que determine la CNA

Al respecto, la CNA estableció instrumentos basados en la planeación hidráulica y administración integral por cuencas, descentralización de actividades operativas y programas de trabajo, separación de las funciones normativas de las operativas y la coordinación a nivel nacional de las acciones con repercusiones en más de una cuenca o aquéllas que abarcan más de una entidad federativa

La descentralización de la CNA se efectuó en dos etapas:

- 1) 1996-1997 durante este periodo la Comisión continuó siendo normativa.
- 2) En 1998-1999 se descentralizaron seis programas operativos y dos especiales. Estos programas se contemplaron en un Acuerdo para el federalismo que firmó la CNA con los estados.

<sup>45</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación (6 de agosto de 1997), p 6



### **2.8.2 Programa Hidráulico 1995-2000**

Como parte del ejercicio de planeación de políticas públicas se elaboró el Programa Hidráulico 1995-2000 por parte de la CNA, mismo que fue sometido a la aprobación del Presidente de la República. El Programa relaciona las acciones para formular, implantar y evaluar la programación hidráulica. Refleja la opinión de diferentes sectores de la sociedad, buscando como objetivos principales "administrar el recurso hídrico de manera eficiente, a través de la descentralización progresiva y constante de programas y funciones a los usuarios y autoridades locales dentro del marco del nuevo federalismo<sup>46</sup>".

En resumen, se buscó que la sociedad se involucre más en el financiamiento, construcción y operación de las nuevas obras y que el gobierno se convierta en promotor y coordinador del financiamiento, agente descentralizador y evaluador de servicios, además de la función normativa que le corresponde.

Al respecto, la CNA contempló concluir la transferencia de los programas de uso eficiente del agua y uso eficiente del agua para riego; la *consolidación de los organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado*; la modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego; impulsar el Programa de agua limpia, control de malezas en cuerpos de agua y la función de estudios y proyectos y construcción de obras que determine la CNA.

### **2.8.3 Descentralización de la CNA: herramienta de política hidráulica**

Tradicionalmente, el gobierno federal la CNA ha realizado funciones normativas, financieras, operativas, de construcción y de promoción del desarrollo hidráulico, desde una estructura conformada de acuerdo con la división política del país.

Desde hace unos años el gobierno federal impulsa una profunda reforma al sector hidráulico. Los principales aspectos del proceso son que la CNA se transforma de ser una organización con fuerte énfasis en la construcción y operación directa de grandes obras, en una estructura cuya función predominante es de carácter normativo en materia de administración del agua, así como de apoyo técnico especializado a las autoridades locales para que éstas ejecuten las acciones de tipo operativo, dentro de un esquema de organización por cuencas y regiones hidrológicas. Dentro de estas acciones se destacan las siguientes:

---

<sup>46</sup> Programa Hidráulico 1995-2000, pág. 2

1. La desconcentración de sus funciones en las gerencias regionales, delimitadas con criterios hidrológicos y administrativos, encargadas de administrar y coordinar el manejo del agua, tomando en cuenta la naturaleza regional del recurso, mientras que las gerencias estatales -dependientes de la gerencia regional respectiva- trabajan en contacto pleno con los usuarios y con el sistema hidrológico.
2. Una descentralización mediante la transferencia de sus funciones operativas hacia los estados y municipios, así como a los usuarios organizados. Las formas que asume estos procesos son variadas:

- ✓ Se transfiere gradualmente a las autoridades locales y a los usuarios la responsabilidad de construir y operar la infraestructura hidráulica de riego, de abastecimiento de agua potable y saneamiento, y de generación de energía eléctrica.
- ✓ Se transfiere a los gobiernos estatales las funciones y programas de tipo operativo a fin de que puedan desempeñar nuevas funciones, para ello, la CNA realizó acciones de promoción para que sean promulgadas las leyes de aguas en las entidades federativas; y creadas las comisiones estatales de agua (CEA) u organismos equivalentes como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales, que atiendan todo lo relacionado con el sector hidráulico y con la responsabilidad de la administración, ejecución y operación de las funciones y recursos transferidos por la CNA. Una vez que su fortalecimiento institucional les permita asumir nuevas responsabilidades, estas comisiones residirán muchas de las funciones que actualmente realiza la CNA.
- ✓ Se crean los Consejos de Cuenca como instancias de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno y los representantes de los usuarios de la cuenca respectiva, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.

En resumen, la política hidráulica se basó en la nueva relación entre gobierno y sociedad, sin que la CNA perdiera su función normativa, convirtiéndose sólo en un agente catalizador y evaluador de los servicios, pero también en promotor de la participación de los distintos sectores de la sociedad y de los estados y municipios, para que en conjunto realicen acciones de aprovechamiento y cuidado de los recursos hídricos del país.

¿En que consistió la descentralización del sector hidráulico?

En primer lugar en crear los convenios de Coordinación para apoyar el nuevo federalismo - así llamado por el presidente Zedillo- que permitiera fortalecer a estados y municipios a fin de fomentar el desarrollo regional.

El proceso de descentralización se basó en tres aspectos, a mediano y largo plazo, paulatinamente se transfirieron programas y funciones a los gobiernos estatales, para responder en forma expedita a la demanda de los usuarios del agua y de la sociedad en general.

La descentralización de programas y funciones consistió en la transferencia de aquéllos que no lesionen la autoridad federal en materia de agua, por lo que se realizaron en dos etapas:

La primera se integró por los programas operativos cuya transferencia no implicaran reformas al marco legal.

En particular, implicó separar las funciones normativas de las operativas por lo que para efectuarla se requirió el fortalecimiento institucional para que de esta manera la administración del agua fuera y sea más eficiente, con el conocimiento de la disponibilidad del recurso en cantidad y calidad, así como las demandas y consumos de los usuarios, llevando a cabo las decisiones de acción operativa a los sitios donde se realizan.

La CNA se coordinará con los gobiernos estatales y municipales para "construir u operar, según sea el caso, las obras para el control de avenidas y protección de zonas inundables".

En materia de descentralización, donde el municipio juega un papel central, en conformidad con lo dispuesto en el Art. 115 Constitucional, es el responsable de la dotación de servicios de agua potable y alcantarillado; sin embargo, dada la dimensión del rezago en esta materia, el Ejecutivo federal a través de la CNA, ejecuta un programa específico. Al respecto, no basta con la transferencia de programas o recursos sino de acciones dirigidas a elevar las capacidades de los municipios del país en la adecuada dotación de servicios a la población.

Al Respecto, se instrumentaron dos Programas de Agua Potable y Alcantarillado: en Zonas Urbanas y Zonas rurales.

Ambos programas bajo el marco de desarrollo sustentable se propuso asegurar la continua satisfacción de las necesidades humanas involucrando a la sociedad en la problemática de escasez de agua.

La participación social cobra importancia al propiciar una mayor interrelación y corresponsabilidad entre gobierno y sociedad participando así en la descentralización hacia la sociedad. Esto queda más que manifestado en la Ley de Aguas Nacionales, en el que se prevé la participación de los usuarios a nivel estatal, regional o por cuenca donde la CNA está facultado para "acreditar, promover y apoyar las legítimas organizaciones representativas de usuarios o interesados en la administración del agua"<sup>47</sup>. Así mismo, en los Art. 102 y 108 de la Ley de Aguas Nacionales se autoriza a la CNA la celebración de contratos y concesiones para facilitar la inversión privada y social en obras hidráulicas federales.

Entre 1996 y 1999 se efectuaron avances en la descentralización en materia de transferencias de los programas que administra la CNA hacia la sociedad vía municipios. Las actividades descentralizadas fueron:

- Distritos de Riego y Temporal Tecnificado a usuarios organizados
- Servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a municipios
- Infraestructura de abastecimiento de agua potable a municipios
- Operación de las presas generadoras de energía eléctrica a CFE

De 1996 a 1999 se realizaron las siguientes acciones de descentralización:

PROGRAMAS OPERATIVOS	PROGRAMAS ESPECIALES
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Uso eficiente del agua en ciudades</li><li>▪ Uso eficiente del agua para riego</li><li>▪ <i>Consolidación de organismos operadores</i></li><li>▪ Modernización y Rehabilitación de distritos de Riego y Unidades de Riego</li><li>▪ Estudios y proyectos y construcción de obras hidráulicas</li><li>▪ Estudios y proyectos y construcción de obras hidráulicas rurales y de protección</li><li>▪ Agua potable y saneamiento en zonas rurales y urbanas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Agua limpia</li><li>▪ Control de Malezas acuáticas</li></ul>

Fuente: Informe de labores CNA 1998

La descentralización de la CNA se presentó como una razón institucional para fortalecer el desarrollo sostenible y la participación social en los niveles de gobierno estatal y municipal y hacia los usuarios. La intención fue acercar el proceso de toma de decisiones a los lugares donde surgen las demandas y hacer del municipio, el responsable de la dotación de los servicios de agua potable y alcantarillado. En términos monetarios los programas transferidos equivalen a

<sup>47</sup> Art. 14 de la Ley de Aguas Nacionales, CNA, 2000.

eliminar del presupuesto de la CNA en el ejercicio de 1999, 1, 025.4 millones de pesos.

Programas transferidos	Ejercicio 1999
Uso eficiente del agua y la energía eléctrica	75.5
Uso pleno de la infraestructura hidroagícola	93.4
Rehabilitación y modernización distritos de riego	115.3
Desarrollo parcelario	238.0
Agua potable y saneamiento en zonas rurales	265.0
Agua limpia	8.4
Control de malezas acuáticas	4.7
Agua potable y saneamiento en zonas urbanas	225.0
Total	1,025.4

En la actualidad, el hombre ha hecho uso indiscriminado de agua, contaminándolo y sobreexplotándolo; si bien, este es un bien público necesario, el uso irracional no permitirá que las futuras generaciones puedan satisfacer su demanda.

Los datos y estadísticas reflejan una situación crítica, quizá en algunos países, esto no es notorio por que nada cuesta abrir la llave y servir un vaso con agua, es el caso de las grandes ciudades, pero, en las comunidades rurales o en los estados que por su situación geográfica y climática carecen del vital líquido, y además tienen que transportarla de lugares cada vez más lejos y costosos, o buscar otras alternativas como la desalinización, que le permitan a tal o cual población abastecerse son muy costosas.

¿De qué sirven las políticas, los reglamentos?, si cada uno de los usuarios no contribuyen al cuidado del agua. La operación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica requieren de grandes inversiones, pero también de conciencia sobre el cuidado del recurso. El generar una cultura sobre el uso y cuidado del agua es difícil más no imposible, debido a que implica crear hábitos que permitan su conservación. Predicar con el ejemplo es un buen método el cual debe iniciar en los hogares y transmitir el mensaje de que el agua se agota y así como se tienen derechos, también hay obligaciones.

## CAPÍTULO TERCERO

### EL FEDERALISMO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Las organizaciones son construcciones dinámicas y dialécticas y la autogestión plantea en última instancia que las cosas se hicieron para el hombre y no el hombre para las cosas; es decir, no se debe dejar que las cosas lleguen, se debe tener la capacidad de funcionar como gestores, se debe ser partícipe de la vida nacional y de sus acontecimientos.

*Waded Simón Nacif*

#### 3.1 Conceptualización de los servicios públicos

**E**n el capítulo anterior se mencionó que el agua constituye un recurso necesario para la supervivencia del hombre y el desarrollo de las diversas comunidades, por los efectos que tiene en la salud y por su utilización en diferentes actividades económicas.

En México, por mandato del artículo 115 constitucional, el municipio a través del Ayuntamiento, es el encargado de brindar los servicios de agua potable y saneamiento, y lo realiza mediante los organismos operadores de agua, órganos con personalidad jurídica y patrimonio propio.



Es por eso que uno de los objetivos gubernamentales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa para un Nuevo Federalismo fue fortalecer al municipio, vía redistribución de ingresos para permitirles aprovechar eficientemente el recurso hídrico en el presente y su preservación en el futuro.

Pero de que hablamos cuando nos referimos a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, que implica, cómo se presta y bajo qué modalidades?

Primeramente bastaría con referirse a Gabino Fraga quien define al *servicio público* como una "actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad"<sup>1</sup>.

En el mismo sentido, Emilio Duhau, plantea que la *prestación de los servicios públicos* responde a necesidades compartidas por la totalidad de los ciudadanos cuya satisfacción debe ser garantizada a través del ejercicio del poder público; es decir, del poder estatal como única instancia a la que legítimamente se puede atribuir<sup>2</sup>.

Particularmente pienso que son servicios públicos:

*todas aquellas actividades que emanan del gobierno y la administración pública a fin de cubrir las necesidades de la población en forma directa como: agua potable, alcantarillado, saneamiento y servicios de limpia, entre otros.*

Los servicios públicos cobran importancia debido al espacio en el que se mueven y por la intersección entre la acción del gobierno, la pluralidad de la decisión y la participación de los ciudadanos. Por tanto, como señala Rodolfo García del Castillo, los servicios públicos pueden verse como "la cara más aparente del gobierno"<sup>3</sup>

Para la prestación de los servicios públicos es necesario contar con sistemas que lleven a cabo esa actividad.

<sup>1</sup> FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. 1962, pág. 22

<sup>2</sup> DUHAU, Emilio Gestión de los Servicios Urbanos en México: Alternativas y Tendencias, en SCHTEINGART, Martha y D' Andre, Luciano, Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente, Edit. El Colegio de México, C.E.R.FE 1991, pág. 84

<sup>3</sup> GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo Administración del Desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipales. Un Marco General de Estudio (artículo), en ANAYA Cadena, Vicente (Coord.) El Gobierno y la Gestión Municipal en México. México, Edit. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Centro de Estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1998

Waded Simón Nacif<sup>4</sup>, define un sistema como:

“el conjunto de partes complementarias e interrelacionadas dentro de un cierto marco de referencia”.

Un sistema es dinámico, es un proceso que incluye actividades, recursos etc. para obtener un resultado.

Para que el proceso tenga sentido debe contar con:

- 1) Esquemas de medición que permitan cuantificar los resultados
- 2) Recursos estructurales tales como recursos humanos, financieros y materiales, disposición de las dependencias para trabajar en conjunto con otras dependencias
- 3) Implica recursos funcionales que permitan la operatividad del sistema; es decir, contar con las condiciones o trabajar para tener esas condiciones
- 4) Debe tener propósitos, objetivos, metas y procedimientos internos tendientes a llegar al objetivo
- 5) Generar un resultado con valor agregado, es decir no sólo hacer llegar el agua, sino que llegue limpia cumpliendo estándares de calidad y que satisfaga al usuario.

En ocasiones el proceso no es la finalidad, sino el camino para llegar al resultado; que en este caso, es la prestación de los servicios públicos del agua potable y saneamiento.

Una vez definido qué se entiende por servicio público es necesario definir qué se entiende por servicio público de agua potable y alcantarillado.

Para el Instituto Nacional de Administración Pública:

"consiste en la realización de ciertas tareas y actividades técnicas, administrativas y comerciales ejecutadas por el ayuntamiento, directa o indirectamente, con el propósito de dotar a la población de agua potable suficiente en forma continua y oportuna, con la calidad adecuada y en la cantidad que la demanda defina. Además, este servicio está encaminado a la planeación y construcción de la infraestructura básica que se requiera para desalojar las aguas, tanto de desperdicio, una vez que han sido empleadas por los usuarios, como las pluviales"<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Profesora del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey: Datos tomados del Diplomado Gestión Pública y la Mejora del Desempeño Institucional: Módulo IV: Gestión Intergubernamental y redes de cooperación los días del 6 al 26 de octubre de 2001. También es Directora de Enfoque Empresarial: Consultoría para el Cambio.

<sup>5</sup> La Administración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, Guía Técnica 22, INAP, Centros de Estudios de Administración Municipal, México, 1988, pp 299



La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, “se estructura y organiza como un sistema, para utilizar insumos y generar productos que son canalizados hacia la comunidad mediante ciertos procesos (abastecimiento y distribución)”<sup>6</sup>.

La Ley de Aguas Nacionales define al *sistema de agua potable y alcantarillado* como el "conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendido como la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales"<sup>7</sup>

El servicio público es una actividad que pretende satisfacer las demandas de la población, el cual requiere de políticas e instrumentos administrativos que permitan su regulación para una adecuada prestación de dichos servicios; por ello, la importancia de la gestión pública.

La *gestión pública* implica una serie de actividades y acciones relacionadas entre sí para el logro de un objetivo común trascendente a la población; es decir, son todas aquellas relaciones interactuantes que facilitan los procesos para la obtención de resultados a la sociedad.

En resumen, la gestión pública es el conjunto de actividades humanas que tienden a ser aplicadas a un fin.

La *gestión de los servicios públicos* se refiere:

Al “conjunto de prácticas políticas y sociales a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas de estas demandas”<sup>8</sup>

Entre estas prácticas se encuentran los mecanismos necesarios para administrar un bien básico a la población demandante; la manera de efectuar políticas que permitan la distribución de los servicios, así como la mejor forma de incrementar el bienestar de la población, mediante la adecuada toma de decisiones que implica la coordinación de todos aquellos actores - políticos, sociales y/o económicos- que lo hacen factible, y la imperante participación de la ciudadanía en la consecución de políticas públicas adecuadas que definan el grado de responsabilidad en la obtención de un mejor nivel de vida en sus comunidades.

<sup>6</sup> *Ibidem* La Administración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado

<sup>7</sup> Ley de Aguas Nacionales, artículo 3º, fracción IX CNA, México, 2000

<sup>8</sup> COULOMB, René. (1993) "La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?, En Gestión urbana y cambio institucional, (coord.) Azuela y Duhau, UAM-Azc, México.

Es por eso que en la *gestión pública* de un bien “público” como lo es el agua no sólo tiene que actuar el gobierno sino la sociedad a través de la participación ciudadana que es la:

"interacción entre la comunidad y el gobierno local en la búsqueda de soluciones a los problemas municipales<sup>9</sup>".

Resumiendo, para una adecuada prestación de un servicio público (agua potable y saneamiento) se necesita gestión pública, es decir participación de todos los actores de la sociedad.

### **3.2 Modalidades en la prestación de los servicios públicos**

Los servicios públicos en general se proporcionan de la siguiente manera<sup>10</sup>:

- 1) *Directa (forma tradicional)*. Bajo esta forma el ayuntamiento se responsabiliza, en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio a través de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. La responsabilidad en la calidad del servicio recae en la administración municipal, el cual lo realiza con sus propios recursos.
- 2) *Concesión*. Mediante esta modalidad, el ayuntamiento concede a una persona física o moral, la prestación o el manejo total o parcial del servicio público mediante un contrato. Es importante señalar que la sola existencia del contrato no supone una concesión total; pues pueden existir contratos para partes del proceso (como por ejemplo la concesión del transporte urbano o particulares), o subcontrataciones parciales, que si bien implican participación privada son figuras menos integrales que la concesión<sup>11</sup>.

En el caso concreto de los servicios de agua potable alcantarillado y saneamiento, la empresa a la que se le concede el servicio, asume la responsabilidad, la construcción, ampliación u operación de un proyecto por un periodo; por lo general de entre 15 y 20 años, dependiendo de la duración del contrato.

- 3) *Organismo descentralizado*. Para proveer servicios, se crea un organismo con cierta autonomía jurídica, orgánica, económica y técnica para actuar por sí solos. Este órgano administrativo asume la responsabilidad de la producción, dotación del servicio

<sup>9</sup> CARUCCI T., Flavio: Elementos de la Gerencia Local: Manual para Gerentes Municipales. Fundacomún. Caracas. 1997

<sup>10</sup> MORA Padilla, Luis Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, México, Mc Graw-Hill Interamericana, 1997, pp 108 -109

<sup>11</sup> Véase: Villagómez Alejandro, Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de los proyectos gubernamentales: la experiencia en México, en Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre, CIDE, México 1995, pp. 207-234.

y, en su caso, del cobro del mismo. Un ejemplo lo constituyen *los organismos operadores de agua*.

- 4) *Empresa paramunicipal*. En este caso la transferencia de la prestación del servicio público se hace a una empresa, representada por un consejo ejecutivo con autonomía jurídica y financiera para el financiamiento, el cual se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas
- 5) *Fideicomiso*. Mediante el fideicomiso se colocan recursos financieros en una institución crediticia, la cual se encarga de administrarlos para generar excedentes destinados a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales, se puede hablar de la entrega de bienes muebles e inmuebles de un fideicomitante (en este caso el gobierno municipal) a un fiduciario (institución crediticia), para que ésta genere recursos destinados a algún servicio con beneficiarios directos (fideicomisarios).
- 6) *Coinversión*. Aquí confluye el interés gubernamental para prestar un servicio, con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. En este caso, el municipio -generalmente con apoyo estatal o federal- otorga facilidades al inversionista, como: exención de impuestos, localización, disminución de derechos, préstamos bancarios etc... Esto hace atractiva la participación y permite una recuperación competitiva de inversiones<sup>12</sup>.
- 7) *Convenio con el gobierno estatal*. Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad a coordinar esfuerzos y recursos entre el gobierno estatal y el ayuntamiento. Por lo general, supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al estado, ante la imposibilidad -financiera, técnica, administrativa, etc.- de cubrirlo con sus propios medios.
- 8) *Acuerdos intergubernamentales*. En este esquema, el gobierno municipal paga a otra dependencia (estatal o federal) por el suministro de algún servicio. Se parte del supuesto de que el productor posee una capacidad suficiente para cubrir los requerimientos del consumidor o beneficiario final.
- 9) *Asociación intermunicipal*. Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos, para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y prestación de un servicio público dado. La asociación buscará satisfacer los requerimientos de servicio a todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza, puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla de diversas formas de prestación.

---

<sup>12</sup> Combinación del extracto de GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio (artículo) en ANAYA CADENA, Vicente (coord.). El gobierno y la gestión municipal en México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Centro de estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del estado de Tlaxcala, México, 1998. Y CABRERO, Mendoza, NAVA, Campos Gabriela Gerencia Pública Municipal, Conceptos Básicos y Estudios de Caso, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Angel Porrúa Editores. México, 1999. Pág. 62-67.

Esta forma de prestar el servicio está fundamentada en el segundo párrafo de la Fracción III del Artículo 115 Constitucional.

### **3.3 Situación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento**

El agua potable y el saneamiento tienen una función primordial en el aspecto de salud y por tanto, en el bienestar de la población.

La gestión de los servicios de agua potable y saneamiento implica, no sólo aspectos técnicos y de ingeniería, sino también aspectos de política social porque involucra a todos los sectores de la población, aunque la mayoría de las veces son los funcionarios quienes toman las decisiones e implantan diversas acciones sin tomar en cuenta el sentido social de estos servicios.

El ambiente microeconómico en el que se encuentra inmerso el país, difiere respecto al de hace algunas décadas, cuando las presiones sociales sobre el agua, representaba un valor menor al de hoy en día.

El expansionismo económico propició la construcción de obras hidráulicas para abastecer de agua potable a los centros de población rural y urbana nacientes, así como para diferentes sectores como la generación de energía eléctrica y la agricultura del país. Al mismo tiempo, se inició la canalización y el tratamiento de las aguas residuales; estas obras fueron fundamentales para la primera etapa de desarrollo del país. En aquel entonces, no existía la preocupación por los problemas ambientales y de calidad del agua, cualquier proyecto de construcción era factible.

Hoy esta perspectiva ya no es válida, debido a que el recurso se ha vuelto un bien escaso, de tal manera que es necesario tomar decisiones adecuadas para potenciar su gestión y evitar conflictos entre los valores e intereses involucrados en el problema del agua.

La situación actual de los servicios de agua potable y saneamiento en el país, se presenta en la siguiente tabla con el porcentaje de coberturas y el número de habitantes beneficiados, así como la población que carece del servicio.

### México: Cobertura de servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional

Habitantes (millones)					
Año	Población total	Con servicio	Sin servicio	Beneficiados	% de cobertura
1990	83.5	64.4	18.6	1.8	77.7
1991	85.1	67.2	17.9	2.2	79.0
1992	86.7	69.7	17.0	2.5	80.4
1993	88.4	71.9	16.5	2.2	81.3
1994	90.0	74.0	16.0	2.1	82.2
1995	91.2	76.7	14.4	2.7	84.2
1996	92.7	78.7	13.9	2.1	85.0
1997	94.3	80.7	13.5	1.9	85.7
1998	95.8	82.8	13.0	1.9	86.4
1999	97.3	85.0	12.3	2.2	87.6
<b>2000</b>	<b>97.4</b>	<b>85.0</b>	<b>12.3</b>	<b>1.4</b>	<b>87.6</b>

Fuente: CNA 2000

Asimismo, la siguiente tabla muestra la población con servicio de alcantarillado y el porcentaje que representa su cobertura y el número de habitantes que a la fecha continúa sin el servicio.

### México: Cobertura de alcantarillado a nivel nacional

Habitantes (millones)					
Año	Población total	Con servicio	Sin servicio	Beneficiados	% de cobertura
<b>1995</b>	91.2	65.7	25.5	6.6	72.1
1996	92.7	67.2	25.6	1.5	72.4
1997	94.3	68.3	26.0	1.1	72.4
1998	95.8	69.4	26.4	1.1	72.4
1999	97.3	71.1	26.2	1.7	73.1
<b>2000</b>	<b>97.4</b>	<b>71.1</b>	<b>26.2</b>	<b>2.0</b>	<b>73.1</b>

Fuente: CNA

El país actualmente está formado por 2, 418 municipios que tienen una población total de 97.4 millones de habitantes, de los cuales el 87% cuenta con agua potable y 73% con alcantarillado; sin embargo, el aumento de la cobertura en cantidad y calidad de los servicios ha tenido altos costos económicos, políticos, sociales y ecológicos.

En México, la gestión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento se ha caracterizado por la centralización excesiva que el gobierno federal ha ejercido sobre el manejo del recurso agua, limitando así la acción de los municipios para administrar el agua. Esta centralización en cuanto al sistema financiero, se debe principalmente a la incapacidad que tienen los municipios para generar sus propios recursos, así como para la aplicación de los mismos, pues son tantas sus

carencias que muchas veces las participaciones federales son tomadas para resolver otras problemáticas.

### **3.4 Los servicios públicos municipales de agua y saneamiento**

*Los servicios públicos municipales son las actividades que le confiere el estado al ayuntamiento para prestar los servicios "en beneficio del municipio, en su territorio y para su población"<sup>13</sup>.*

Algunas funciones y atribuciones que las Leyes Orgánicas municipales en general le confieren a los municipios para la prestación de servicios públicos son:

- Celebrar por razones de interés común, convenios de coordinación con otros ayuntamientos, o instancias de gobierno –Federal y Estatal- para la realización de obras, inversiones o la prestación de servicios públicos
- Elaborar, presentar y publicar, la instalación del Ayuntamiento, el Plan Municipal de Desarrollo y los programas de obras y servicios públicos de su competencia
- Autorizar a propuesta del Presidente Municipal la creación y supresión de dependencias y organismos descentralizados, para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos
- Resolver los caso de concesión
- Estructurar y vigilar las ramas de la administración pública municipal, normalmente ligadas a los servicios públicos a su cargo y a las cuestiones hacendarias y de la cuenta pública
- Fomentar la participación de la comunidad

Cuando el municipio celebre contratos para la administración de obras y la prestación de servicios públicos que generen obligaciones que excedan la gestión del ayuntamiento, se requerirá de la autorización de la legislatura local.

El agua interrelaciona los recursos naturales, el medio ambiente y la actividad humana dentro del contexto económico nacional y mundial en el que México se encuentra inmerso, por lo que debe existir una correlación entre los tres órdenes de gobierno que permita vincular planes y programas para la preservación del recurso; así como para satisfacer la demanda cada vez mayor de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Los objetivos a perseguir son:

- Asegurar el suministro de agua potable,
- Creación de conciencia sobre el valor que representa su escasez
- Cobro del servicio
- Desarrollo social, económico y político

<sup>13</sup> FUENTES Ramírez, Celso Servicios Públicos: Responsabilidad Municipal, Pág. 21-22, 58

El Artículo 115 constitucional fracción III, señala que: "Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo el servicio público de: a) *agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ....*"<sup>14</sup> divididos de la siguiente manera:

- *Servicios públicos prioritarios:* considerados así por la importancia que representan: agua potable, alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales y salud.
- *Servicios básicos complementarios:* referidos a la limpia de mercados y centrales de abasto, educación, panteones, rastros y transporte
- *Servicios de seguridad pública:* tránsito y bomberos

El tema del agua es sin duda un asunto prioritario en cualquier circunstancia que se le encuentre por su utilidad en las diversas actividades que realiza el país. De manera homogénea, las Leyes Estatales de Agua, proporcionan las definiciones siguientes:

*Agua Potable:* es el agua para uso doméstico, comercial o industrial, que puede ser ingerida sin provocar efectos nocivos a la salud y que reúne los requisitos establecidos en las normas oficiales mexicanas.

*Alcantarillado:* es la red o sistema de conductos y accesorios para recolectar y conducir las aguas residuales y pluviales al desagüe o drenaje.

*Drenaje:* es el sistema de conductos abiertos y cerrados, estructuras hidráulicas y accesorios para la conducción, desagüe y alejamiento de las aguas superficiales, residuales o pluviales.

*Saneamiento:* es la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales provenientes de los sistemas de agua potable y alcantarillado, cuando tales acciones tengan por objeto verter dichas aguas en una corriente o depósito de propiedad nacional.

Las dificultades a las que se enfrenta la acción municipal en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento se deben a:

- La heterogeneidad de los municipios. Es la diversidad en la población existente lo que hace que las decisiones que se tomen deban ser diferenciadas.

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados Honorable Congreso de la Unión, [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx), 2001

- Dificultades de coordinación entre municipios que comparten una misma cuenca y con otras organizaciones que proporcionan soportes de desarrollo territorial
- Existe una gran debilidad o baja capacidad en las instalaciones de los municipios -organismos operadores- para prestar el servicio al usuario en condiciones de calidad, oportunidad y continuidad
- En algunos casos, los municipios desconocen la normatividad, atribuciones y funciones potenciales y específicas en materia de agua
- Tienen importante conocimiento e información acerca del medio físico y social, pero escasa capacidad técnica para tomar acciones
- En ocasiones los municipios tienen dificultades para acceder a cartografía e información técnica existente y publicada, la que es manejada usualmente por las instituciones públicas, técnicas y sectoriales de nivel central
- La vulnerabilidad política y los cambios frecuentes de presidentes municipales, afectan la necesaria continuidad de acciones en la prestación de los servicios públicos.

El servicio de agua potable, genera ingresos al ayuntamiento por concepto de derechos de consumo. Con la finalidad de cubrir los gastos de inversión y los de operación y mantenimiento de quienes lo operan; este servicio es responsabilidad de los organismos operadores, descentralizados del municipio.

### **3.4.1 Problemática de los organismos operadores de agua**

Los organismos operadores se definen como organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal o estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con funciones de autoridad administrativa, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley estatal en la materia<sup>15</sup>.

La estructura básica de su organización la definen las leyes estatales, las cuales hacen referencia a la creación de un instituto, comisión o sistema de Agua del Estado como un organismo público descentralizado del gobierno del estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de apoyar a los municipios en la constitución de su propio organismo.

<sup>15</sup> Reglas de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, Programa de Agua Limpia publicadas en el Diario Oficial de la Federación 6 de Abril del 2001



Cada estado tiene la posibilidad de contar con instancias encargadas de la administración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento a través de:

- I. Comisión estatal de agua potable y saneamiento
- II. Organismos operadores estatales
- III. Organismos operadores municipales,
- IV. Organismos operadores intermunicipales, paramunicipales
- V. Particulares que hayan obtenido una concesión para prestar estos servicios.

Los estados y municipios tienen constituidos un total de 360 organismos operadores<sup>16</sup>. En su gran mayoría son paramunicipales; es decir, los directivos son designados por los gobiernos municipales.

Después de analizar 29 leyes estatales en materia de agua<sup>17</sup> que existen en el país en las cuales se especifica el modelo de constitución que debe tener el Organismo Operador de Agua Municipal se puede afirmar que existe una coincidencia entre muchas de ellas en esta materia.

Debe aclararse que el modelo organizativo que cada legislatura estatal está basado en la realidad de los municipios de su región atendiendo la tipología de ellos (rural, urbano, semiurbano, metropolitano, etc.) y otros factores como los culturales, socioeconómicos, demográficos, etc., y deja en libertad al mismo su organización interna. La cual varía en función de su territorialidad y capacidad para brindar los servicios. Se puede concluir que la mayoría de los organismos operadores se organizan básicamente siguiendo tres modelos constitutivos. Estos son:

#### **Modelo 1**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- Consejo directivo
- Consejo Consultivo
- Un Director General
- Un Comisario y el personal técnico y administrativo que se requiera para su funcionamiento

A su vez, el **Consejo directivo** estará integrado por :

- Presidente municipal
- El Regidor de la Comisión Correspondiente
- Un Representante del Instituto

<sup>16</sup> Dependiendo de la entidad federativa y de los municipios, la organización interna de los organismos operadores es variada después de lo primeros niveles que establece la Ley Estatal: Consejo de Administración, un Director General.

<sup>17</sup> Excepto las del Estado de México y Querétaro

- Un representante por cada uno de los siguientes usuarios: Domésticos que podrán ser quién represente a los Comités de colonos acreditados ante el Municipio; Comerciales, de servicios, agropecuario e industriales, pudiendo ser los titulares de las Cámaras o de sus agrupaciones gremiales.
- Secretario ( será el Director del Organismo) con voz pero sin voto

### **Modelo 2**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- **Consejo de administración** mismo que se integra por:
- Presidente ( presidente municipal)
- Un secretario (gerente del organismo operador)
- Y vocales propietarios que deberán ser representantes de los sectores público y privado ( son nombrados por el Cabildo en Pleno o por Mayoría simple

### **Modelo 3**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- **Junta de gobierno**
- Consejo Consultivo
- Un Director general
- Un comisario

La Junta de gobierno se integra por el presidente municipal, el síndico del H. Ayuntamiento, Un representante de la Comisión Nacional del Agua, el representante del Consejo Consultivo del organismo y el Vicepresidente del Consejo consultivo del organismo

Algunas de las características comunes son:

- Las tarifas por los servicios, son aprobadas directamente por los consejos de administración, obteniéndose con ello las bases para el logro de una autosuficiencia económica y transparencia en el origen y aplicación de los recursos, aplicándose tarifas diferenciales ascendentes a través de las cuales se cobra en forma proporcional a los consumos realizados, procurando beneficiar a los sectores populares.
- Se tiene autonomía operacional: el organismo tiene las facultades de proyectar, conservar y operar su infraestructura hidráulica, así como gestionar y concretar los créditos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Cuando por alguna causa no se cuente con la capacidad suficiente para prestar los servicios, se crean los organismos intermunicipales mediante un convenio previo de los ayuntamientos. El Anexo 8 de este capítulo muestra los modelos de

organización de los organismos operadores de agua por cada uno de los Estados según las leyes estatales de agua.<sup>18</sup>

Al descentralizarse los servicios de agua potable y saneamiento a los municipios, el gobierno federal en los planes de desarrollo ha reconocido la necesidad de promover el abastecimiento a la población demandante a fin de reducir los rezagos, dentro de un marco del federalismo que beneficie a las generaciones futuras.

La mayoría de los organismos operadores responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el país, enfrentan una creciente demanda de servicios, una disminución en la disponibilidad de recursos para financiar las obras y acciones necesarias bajo niveles de eficiencia en la administración de los sistemas, así como el rezago existente de los sistemas tarifarios que tiene en consecuencia, el déficit financiero para dar mantenimiento y operarlos.

El deterioro de los organismos operadores se ve reflejado por la baja capacidad técnica y administrativa para la operación el mantenimiento y la contratación de servicios, aunado a ello la excesiva rotación de personal agudiza el problema de proveer de manera eficiente los servicios de agua potable y saneamiento.

La baja cobertura de cobro y las tarifas, propician la deficiencia en la prestación de los servicios.

Al respecto, de lo que va de "1990-2000 las inversiones para el Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, permitieron incrementar las coberturas de servicios; en agua potable se logró en un 9.7% y 11.8% en alcantarillado"<sup>19</sup>.

Los recursos que reciben del gobierno federal en forma indirecta, los estados y municipios, son principalmente a través del Programa de Agua Potable y Saneamiento y se aplican a la conservación de la infraestructura y al mejoramiento de su eficiencia física, apoyo a los organismo operadores entre otros; los recursos se ejercen con aportaciones financieras adicionales de los gobiernos estatales, municipales y de organismos operadores.

---

<sup>19</sup> Información recabada de la Unidad de Agua Potable y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua.

### **3.4.2 Sistema tarifario**

La dotación de servicios de agua potable y alcantarillado recae en gastos administrativos necesarios (extracción, almacenamiento, y distribución) por tal motivo, es necesario recuperar parte de lo que se invierte para coadyuvar a proporcionar un servicio eficiente a la población.

El sistema tarifario constituye un elemento clave en la gestión de los servicios públicos del agua. Estos servicios se encuentran regulados por la administración estatal, al considerarse como servicios públicos a la sociedad. Esto implica la decisión de diseñar estructuras y niveles tarifarios que permitan delimitar el grado de utilización y la recuperación de los costos que genera su prestación.

Al determinar adecuadamente la estructura y el nivel de tarifas se maximiza el bienestar social. A la fecha, las tarifas son determinadas por los consejos de administración o directivos de las entidades que brindan los servicios, así como por los ayuntamientos municipales, y quedan establecidas en las Leyes Estatales de Agua Potable y Saneamiento donde se regulan los servicios en el estado y se coordinan las acciones en la materia con los niveles federal y municipal.

En el siguiente cuadro se muestra con la Ley vigente que seis contemplan la autorización de tarifas por los consejos de administración de los prestadores de servicios, en 11 por los Consejos directivos; 9 por el Congreso local, 2 por parte de los ayuntamientos y 2 por la Junta de gobierno, y uno por parte del ejecutivo estatal y en 20 estados hay elementos en la legislación que permite la suspensión del servicio por falta de pago<sup>20</sup>.

Las tarifas regularmente se establecen con base a un estudio socioeconómico y financiero del área geográfica en donde se aplican, procurando que ésta refleje la estructura marginal de costos de extracción y distribución, persiguiendo con su aplicación eficiencia económica, sostenibilidad financiera y equidad social.

Existen dos tipos de tarifas: *por servicio medido*, para las que se fija el precio de acuerdo al volumen de agua consumida por el usuario, el cual se cuantifica con un medidor; y las de *cuota fija*, que son aquéllas en las que se paga un monto independientemente del consumo que realice.

---

<sup>20</sup> Situación del Subsector de Agua Potable y Saneamiento, 2000, CNA.

<b>Legislación estatal de agua potable y saneamiento 2000</b>			
<b>Estado</b>	<b>Año de actualización de la Ley</b>	<b>Aprobación de tarifas por</b>	<b>Suspensión del servicio por falta de pago</b>
Aguascalientes	2000	Consejo directivo	Si
Baja California	1969	Congreso local	Si
Baja California Sur	1990	Consejo directivo	Si
Campeche	1992	Junta de gobierno	Si
Coahuila	1993	Consejo directivo	Si
Colima	2000	Consejo de administración	Si
Chiapas	2000	Consejo de administración	Si
Chihuahua	1998	Consejo de administración	No
Durango	1991	Congreso directivo	No
Guanajuato	2000	Ayuntamiento	Si
Guerrero	1994	Consejo de administración	Si
Hidalgo	1999	Congreso local	Si
Jalisco	2001(1)	Congreso local	No
México	1999	Consejo de directivo	Restricción
Michoacán	1994	Congreso local	No
Morelos	1995 (2)	Congreso local	Si
Nayarit	1995	Consejo de directivo	Si
Nuevo León	1997	Consejo de administración	Si
Oaxaca	1993	Consejo de administración	Si
Puebla	1996	Congreso local	Si
Querétaro	1992	Consejo directivo	Si
Quintana Roo	1996	Consejo directivo	Si
San Luis Potosí	1996	Congreso local	Si
Sinaloa	1998	Consejo directivo	No
Sonora	1999 (3)	Junta de gobierno	Si
Tabasco	1982	Congreso local	No
Tamaulipas	1992	Ejecutivo estatal	No
Tlaxcala	1997(4)	Ayuntamientos	ND
Veracruz	1992	Consejo de administración	No
Yucatán	1992	Consejo directivo	No
Zacatecas	1994	Consejo directivo	Si

Fuentes: CNA/UPRPS/ Coordinación de Descentralización.

Gobiernos de los Estados.

Notas:

(1) La nueva ley entró en vigor el 21 de mayo de 2001.

(2) En el 2000 se crea por Ley la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente.

(3) En 1999 se crea por Decreto del Ejecutivo Estatal la Comisión Estatal del Agua.

(4) En 1997 fue abrogada la Ley de Agua Potable y Alcantarillado, por lo que a partir de esa fecha los servicios de agua potable y alcantarillado se regulan por la reglamentación municipal.

ND No disponible

La recaudación que realizan los prestadores del servicio está determinada por su capacidad técnico-administrativa, su nivel de tarifas, sus sistemas de medición,

facturación y cobranza, la calidad del servicio que brinda y la cultura de pago de la población"<sup>21</sup>

Debido a que los organismos operadores se encuentran imposibilitados en establecer tarifas adecuadas que reflejen el costo real de proporcionar los servicios de agua, y a que en muchos de los casos el agua cobrada a los usuarios no es suficiente, y aumentar el costo es un proceso difícil, toda vez que en la mayoría de los casos corresponde a intereses políticos, por lo cual, se cae en un círculo vicioso en el que el aumento del costo del servicio debe implicar la recuperación y mejoramiento de los sistemas de agua potable.

### **3.5 La descentralización del gobierno federal de los servicios de agua potable y el saneamiento en el concierto del federalismo**

Como se ha remarcado constante a lo largo de este documento, hasta antes de 1983, los municipios no estaban facultados para prestar los servicios públicos de agua y saneamiento, sino era el gobierno federal a través de la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) quien desde 1948 asumió la responsabilidad de administrar los servicios de agua potable y alcantarillado, a través de las Juntas Federales de Agua Potable; con ello, se logró cierto grado de descentralización y participación ciudadana.

La política de descentralización, fue fortalecida a partir de 1980 con la entrega a los estados y municipios de los sistemas que la federación operaba en forma directa; se crearon organismos estatales con diferentes estructuras y funciones, mismas que a partir de las reformas al Artículo 115 Constitucional, se adecuaron para dar posibilidad a los municipios de asumirlas. Los resultados del proceso de descentralización sólo se manifestaron en las localidades de importancia a las que se les apoyó principalmente.

A fin de reforzar el régimen federal, el entonces presidente del país, Lic. José López Portillo, contempló reforzar el régimen federal entregando a los gobiernos estatales y municipales todos los sistemas de agua potable y alcantarillado para que fueran quienes se hicieran cargo de su administración y operación.

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la información reportada por parte de los prestadores del servicio en 1999, se tuvo una recaudación total nacional por suministro de agua de 11, 567.3 millones de pesos, 35.7% superior al monto recaudado el año anterior, que fue de 8,521.0 millones de pesos. Las capitales de los estados y el Distrito federal reportaron una recaudación de 6,103 millones de pesos (equivalente al 56.6% de la recaudación total nacional) el monto es superior en 27.2% a la de 1998, que fue de 4, 797 millones de pesos. La capital que reportó una recaudación inferior fue Tepic, 5.6 millones de pesos menos que en 1998. El resto de las capitales presentaron incrementos nominales en su recaudación con respecto al año anterior. P-18 Situación del Subsector de Agua Potable y Saneamiento , CNA,1999.

Al respecto, se efectuó el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1980 donde la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la intervención de las de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio, procedieron a entregar a los gobiernos de los estados o ayuntamientos, todos los sistemas de agua potable y alcantarillado que administra y opera directamente o a través de los organismos creados para ese efecto.

La entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), realizó diversas acciones encaminadas a coadyuvar a este federalismo actuante, programático y creciente, y entregó nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales, al impulsar la desconcentración de funciones de las dependencias, organismos, y entidades de la administración pública, hacia las zonas territoriales que políticamente conforman los estados, entre los que destacaron:

- Apoyo técnico
- Apoyo administrativo y financiero en todo lo relativo a la planificación urbana; en consecuencia, se fortaleció el ejercicio de facultades correspondientes a los gobiernos municipales y estatales
- Desaparición de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, lo que además de incidir en forma positiva en el área estatal, amplió la vigencia de la autonomía municipal
- Entrega de los sistemas de agua potable y alcantarillado que operaba la Federación, ya que las contradicciones entre los criterios federales y los estatales hacían imposible unificar una política adecuada para los asentamientos humanos.

Otro aspecto importante fue la adecuación al marco jurídico y administrativo de los estados; destacan la fijación, revisión y en su caso modificación de tarifas que permitieran el sostenimiento de los servicios.

Un manejo temeroso para establecer las tarifas, propició que los sistemas de agua potable se convirtieran en demandantes de subsidios, incluso para su operación y mantenimiento.

En los estados, se crearon unidades responsables del establecimiento de políticas y lineamientos que permitieran una efectiva desconcentración de la operación de los sistemas. Se autorizó la constitución de organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio; además de ser los responsables directos de la construcción, rehabilitación, ampliación, administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, agua salada, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. En algunos casos, los gobiernos estatales entregaron los sistemas a los municipios.

Michoacán constituyó, el estado emprendedor de la ejecución de las acciones de reforma y actualización administrativa, con la expedición de la ley que regula la

prestación de servicios de agua potable, ordenamiento donde el Legislador precisa las bases sobre esta materia, apoyando el establecimiento de las medidas institucionales que corresponsabilizan a los dos niveles de gobierno local ante el estado en las tareas encaminadas a satisfacer sus necesidades primarias en cuanto a servicios públicos.

A partir de 1982 la responsabilidad de la intervención federal pasa a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual descentraliza también la construcción de obras y cumple las funciones de agente técnico en obras realizadas con créditos internacionales.

En el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Agua potable y Alcantarillado tuvo como compromiso cubrir rezagos existentes y atender las crecientes demandas de la población en los servicios básicos que representa el agua potable y el alcantarillado. Un medio para lograrlo fue fortaleciendo a los organismos operadores en 5 vertientes:

- Fortalecer la autonomía y capacidad de gestión, propiciando que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio a través del marco legal que les confiere la posibilidad de transformarse en empresas operadoras descentralizadas a nivel estatal o municipal
- Democratizar los consejos administrativos evitando la simulación legal con la representación de los diversos actores de la población
- Establecer medidas necesarias para asegurar que los recursos económicos provenientes del cobro de los servicios se desvíen hacia otros propósitos que no sean los relacionados con sus funciones específicas
- Que la propuesta y aprobación de las tarifas se realice en el seno de los consejos de administración
- Que las empresas sean autosuficientes financieramente y mejoren su capacidad técnico-administrativa, contando con la capacidad de expansión de los servicios que prestan y de la remuneración adecuada al personal.

En tanto que en el periodo 1994-2000, se continúa y fortalece la descentralización y el apoyo a los organismos operadores de agua.



### **3.6 Estrategias contempladas por la Comisión Nacional del Agua en apoyo al federalismo en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento**

La prestación de servicios del agua en el país se ha caracterizado por la excesiva centralización para el abastecimiento del recurso en cada una de las regiones administrativas de tal manera que se pretendió continuar con el proceso de descentralización.

El marco del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado -iniciado en el sexenio 1988-1994 - tuvo como objetivos básicos: la consolidación de los organismos operadores de agua potable y alcantarillado, encargados directamente de prestar estos servicios a la comunidad; la creación de órganos normativos en el nivel estatal, que den respuesta en su jurisdicción territorial a las demandas de planeación, programación y presupuesto del subsector, así como proporcionar asistencia técnica a los organismos operadores; y fortalecer la rectoría de la federación, a través de la CNA para establecer en el ámbito nacional los programas necesarios para promocionar los servicios, bajo políticas y normas homogéneas congruentes a los propósitos nacionales.

A la par de estas situaciones, en el nivel estatal se adecuaron los marcos legales a fin de fundamentar la integración de los organismos estatales, que fueron creados como respuesta a un fin determinado de entrega-recepción por parte de la federación hacia las autoridades locales.

La CNA diseñó una ley tipo para su adecuación en las distintas entidades federativas a través de las Gerencias Regionales respectivas.

En la administración gubernamental 1994-2000 se elevó a estrategia Nacional dentro del Programa Hidráulico 1995-2000: la descentralización de las actividades operativas hacia los usuarios y separación de las funciones normativas de las operativas.

En 1996 se inició la transferencia de los programas formalizados a través de los Acuerdos de Coordinación y los Anexos de Ejecución.

Los Acuerdos de Coordinación son los instrumentos jurídicos mediante los cuales la CNA establece compromisos con los gobiernos estatales, que dentro del marco para el Nuevo Federalismo significa la descentralización de los programas y recursos presupuestales; asimismo, los supervisa.

En adición a lo anterior, existen también los anexos técnicos y de ejecución que forman parte de los Acuerdos de Coordinación; estos anexos establecen las

condiciones para el desempeño de los programas y acciones formalizándose los compromisos, recursos y formas de ejecutarlos.

Los programas susceptibles de descentralización a los gobiernos estatales fueron: los Programas Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; y Agua Limpia, y control de Malezas Acuáticas, se ejerció mediante los Acuerdos de Coordinación y sus Anexos de Ejecución y Técnicos, instrumentos que el Convenio de Desarrollo Social de los Estados prevé para la coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno. Al respecto, la CNA es imprescindible, toda vez que es la autoridad máxima en la materia para supervisar que el proceso integral del proyecto se lleve a cabo.

En el nivel central se realizó un seguimiento y evaluación de la totalidad de las acciones realizadas en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el país, al generar un banco de información donde los organismos operadores actualizan la información.

### **3.6.1 Programa de Agua Potable y Saneamiento 1995-2000**

En el marco de las políticas de modernización y federalización del subsector de Agua Potable emprendidas por la administración gubernamental de Ernesto Zedillo (1994-2000), la CNA reorientó sus programas y proyectos.

En cuanto a los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, implicó la modificación al marco legal a nivel estatal respecto al sistema tarifario y no sólo esto, sino también diversificó las fuentes de financiamiento para ejecutar proyectos técnicos, económicos y socialmente viables.

Bajo ese gobierno, el Programa de Agua Potable y Saneamiento implicó buscar la autonomía de los organismos operadores mediante la recuperación de los costos y la organización de los mismos y la incorporación de tecnología. Al respecto, el programa se percibió en dos vertientes:

- 1) Aumentar la eficiencia de los organismos operadores a corto plazo a fin de lograr una mayor autosuficiencia en los siguientes aspectos: técnica, económica y financiera
- 2) Así como el mejoramiento de los servicios al atender mayores coberturas y calidad de los mismos.

De tal manera que el gobierno federal contribuyó a fortalecer el federalismo a través de la descentralización mediante las asignaciones presupuestales hacia los municipios, que en forma importante devienen específicamente de las

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33); Sin embargo, y como se explicó en el apartado de los recursos financieros obtenidos por los municipios; los proyectos de agua compiten con los recursos correspondientes para otros sectores no asegurando su uso en este Subsector; adicionalmente, la CNA orienta recursos de su presupuesto en un esquema de mezcla de recursos con dicho ramo y propios de los estados y municipios, a las acciones que verdaderamente apoyen la sustentabilidad de los servicios, y que en consecuencia se traduce en el uso eficiente del agua en cantidad y calidad.

### **3.6.1.1 Programa de agua potable y saneamiento en zonas urbanas (APAZU)**

El APAZU tiene como objetivo, el coadyuvar, en coordinación con los estados y municipios, al mejoramiento en cantidad y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas. El programa se financia con mezcla de recursos federales, estatales, crediticios y de organismos operadores prestadores de servicios que participan en el mismo. Las acciones y el programa operativo anual se formulan en los Subcomités de Agua Potable y Alcantarillado que se encuentran en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y con base en su manual de operación. Así mismo, se caracteriza por considerar a las poblaciones mayores a 2500 habitantes.

Las acciones que se contemplan corresponden al mejoramiento de la eficiencia institucional de los organismos operadores, a la construcción de obra nueva de infraestructura y a la realización de estudios y proyectos. La ejecución recae en los organismos operadores responsables directos de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel municipal, intermunicipal y estatal.

La inversión mediante el APAZU durante 2000 tuvo un monto de 732 millones de pesos con la participación de 29 estados y la inversión que aportó la federación fue de 246 millones de pesos, que representó el 34% del total. Las ciudades de los estados de Puebla, Aguascalientes, Sinaloa, Durango, Yucatán, Guanajuato y Chihuahua, fueron las más beneficiadas, ya que en conjunto recibieron el 62% del total asignado.

Con relación al ejercicio de 1999, el APAZU presentó una disminución en su inversión de 173 mil pesos.

La inversión directa adicional que se destinó para zonas urbanas fue por 2,056 millones de pesos, que se aplicó en los programas siguientes:

En el año 2000, la CNA participó en forma directa o indirecta; en forma directa se aplicaron recursos para las obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los estados de Guerrero, Sonora, Puebla, Michoacán, México y Chihuahua.

En forma indirecta participó en los siguientes:

- *Programa Especial de Saneamiento.* Fue una inversión con mezcla de recursos que ascendió a 836 millones de pesos y se ejecutó en nueve estados; el mayor porcentaje de la inversión (83%) se dedicó a saneamiento y el resto a alcantarillado.
- *Programa Frontera Norte,* cuya inversión ascendió fue de 70 millones de pesos, que se enmarca en la cooperación entre los gobiernos federal y estatal, para realizar estudios, proyectos y obras que ejecutan los organismos operadores en los estados de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas para el saneamiento de la franja fronteriza.
- *Programa de Mejoramiento de la Eficiencia de Organismos Operadores,* este programa contribuye apoyar a los organismos que durante 2000 estuvieron al corriente en sus pagos de derechos por concepto de uso y explotación de agua, con un monto de 35 millones de pesos.
- *Programa Emergente por Sequía.* La CNA participó y financió con recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), acciones necesarias para el abastecimiento de agua potable en donde se presentaron problemas por causa de la sequía, que afectó a 11 estados; así mismo, realizó la supervisión normativa del programa. Los recursos aplicados en este programa ascendieron a 475 millones de pesos, de los cuales los gobiernos de los estados afectados aportaron 244 millones de pesos, o sea, el 51% del monto total.

El financiamiento se integró mediante la mezcla de recursos provenientes del gobierno federal y estatal, el sector privado, crédito externo y de los propios organismos operadores, el ejercicio de los recursos es a través de los organismos operadores municipales, intermunicipales o estatales.

### **3.6.1.2 Programa de agua potable y saneamiento a comunidades rurales**

A partir de 1996, se pone en marcha el Programa de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales el cual se caracteriza por atender a comunidades menores a 2,500 habitantes

Dentro del marco de descentralización que marcó el Programa para un Nuevo Federalismo, el Programa de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales contempló como objetivos principales.

- Ampliar la cobertura de los servicios
- Elevar la capacidad de las instancias prestadoras de los servicios en la operación y mantenimiento así como en la administración y en el desarrollo institucional
- Mejorar la calidad en la prestación de los servicios
- Regularizar las asignaciones de agua de acuerdo con la Ley de aguas Nacionales
- Fomentar la cultura del agua y la participación de la sociedad considerando la importancia del municipio
- Propiciar una mejor vinculación y permanencia con la participación de los usuarios desde la identificación y operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable
- Eficientar la inversión pública y social a través de tres acciones: rehabilitación de obras, terminación de obras en proceso, y construcción de obras nuevas y ampliación.

Desde su comienzo, se invitó a los gobiernos estatales y municipales a sumar esfuerzos y recursos en un esquema denominado -peso por peso- en donde se trataba de que el gobierno federal aportara el 50% y el otro 50% los gobiernos locales. A través del COPLADE, y los gobiernos estatales, municipales y la CNA, participaron en la identificación de las necesidades, planeación y programación correspondiente que definen estrategias, mecanismos y resultados esperados.

La ejecución de las obras es responsabilidad del ayuntamiento a través del organismo operador, mientras que la CNA brinda asistencia técnica necesaria.

Para el año 2000, este programa cambia PROSSAPYS a fin de continuar a reducir el rezago de la cobertura de agua potable y saneamiento, y asegurar calidad, cantidad y permanencia de los servicios en poblaciones menores a 2,500 habitantes.

En este programa, que considera tres componentes, desarrollo institucional, atención social y participación comunitaria y de infraestructura de agua potable y saneamiento, participan coordinadamente los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

"Entre 1995 y 1998, el gobierno federal a través de la CNA apoyó el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con una inversión de 9 mil 500 millones de pesos, adicionales a los recursos aportados por gobiernos estatales y municipales, por 9 mil 700 millones de pesos, lo que hace un total de 19 mil 200 millones de pesos; sin embargo, a pesar de estar grandes inversiones, aún 13 millones de personas no cuentan con el servicio de agua potable y 27 millones carecen del servicio de alcantarillado o saneamiento básico.<sup>22</sup>"

La inversión en 2000 se aplicó de la siguiente forma: agua potable 911 millones de pesos: (81%) en alcantarillado 145 millones de pesos (13%); sanitarios rurales 38 millones de pesos (3%); y desarrollo institucional 29 millones de pesos (3%).

A pesar de la problemática existente, las tablas de coberturas de los servicios de agua potable y saneamiento, muestran como se logró incrementar la cobertura de servicios a una población cada vez más creciente y demandante de los mismos, así como cubrir el rezago, a la vez que ha contribuido con el objetivo principal de la política de descentralización para fortalecer al municipio y la ampliación de la infraestructura y la ejecución de acciones necesarias para el mejoramiento institucional.

Como puede notarse, quizá las metas de la CNA en conjunto con los municipios y los estados se lograron en consecuencia con los objetivos del PND (1995-2000); sin embargo las deficiencias aún son notorias por la escasez de agua, lo que implica dotar a la población, considerando que la contaminación y el mal uso del mismo así como el aumento de la población, hace que existan problemas de abastecimiento.

<sup>22</sup> VERTIENTES, Revista de Comunicación Interna, No. ISSN 1404-2881, Año 5, Núm. 43, Junio 1999. CNA

Asimismo, uno de los elementos importantes aquí gira en torno a los recursos financieros a los que se encuentran sujetos los municipios, en tanto no sean capaces de generar recursos propios independientemente de la descentralización en ambos sentidos: de política y de administración.

Al mismo tiempo, el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento permitió que la gestión de los servicios y la participación de los organismos operadores fueran más amplias, para consolidarlos como organismos públicos descentralizados con autonomía y patrimonio propios otorgándoles la libertad de ejercer su presupuesto de manera que ellos sean los responsables de su utilización para el beneficio de sus comunidades; así mismo, establecer y aprobar sus tarifas en el seno de sus propios consejos de administración.

En cuanto a las tarifas se refiere, estas son una fuente de ingreso primordial que contribuyen al mejoramiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

\* \* \* \* \*



## CONCLUSIONES

### **Relación Federalismo y agua**

El federalismo y el agua son dos temas importantes debido a que dentro de ellos se manifiestan diversas actividades económicas, políticas, sociales, culturales y de medio ambiente, los cuales interactúan en forma constante y que son factores determinantes para el diseño y elaboración de políticas públicas adecuadas que permitan el beneficio a la población.

Ambos temas se encuentran inmersos en un contexto económico mundial cada vez más complejo donde el factor humano ha trascendido en crear y generar diversas acciones que repercuten en el abuso y contaminación del agua y que en consecuencia afecta a la población y a las futuras generaciones; quizá la esperanza de vida hoy es de 60-70 u 80 años por lo mucho. Debido a la escasez de agua la vida se recortará y peor aún se extinguirá, basta darnos cuenta en los desiertos como el del Sahara y no más lejos el de Sonora donde el acceso al agua es difícil para su supervivencia.

A nivel mundial, en regiones como la India y África, la falta de agua y de alimentos son los principales desafíos que enfrentan los gobiernos hacia su población. Estos lugares, no es por que hagan mal uso del agua; aquí el problema es que no hay de donde sacarla o bien la transportación a los lugares más apartados tiene un valor muy alto o las inversiones en infraestructura tendrían un costo elevado.

El quehacer del gobierno y sus instituciones tienen una razón de ser definidas: Dar rumbo y dirección al país para contrarrestar las diferencias sociales.

El gobierno y la sociedad deben trabajar de la mano para crear políticas y programas que permitan preservar nuestros recursos naturales, porque no hay más riqueza que la que tenemos y si no se cuida de que sirven las cosas materiales si lo que nos da vida no se cuida, cuidar el agua en cierta manera es cuidar de nuestra vida, por lo que se debe evitar llegar a crear conflictos como lo es la explotación por los yacimientos de petróleo.

¿Qué pasará ahora que nos hemos dado cuenta que nuestras fuentes de abastecimiento están sobreexplotadas; cuáles serán a partir de ahora las decisiones que deberán perfilarse para no llegar a una catástrofe que ocasione la guerra por el recurso?

La comunidad internacional incluyendo a la ONU y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) entre otras, han manifestado su preocupación por la escasez de agua.



Al respecto, en el caso particular de México, el Estado Federal con la ayuda de la administración pública debe facilitar la interacción entre cada uno de los actores en las decisiones adecuadas en torno al recurso agua.

Cambiar la mentalidad de las personas para buscar nuevos esquemas de trabajo es difícil, suena bien esto de irse poniendo de acuerdo; pero, gobernar a un país es complejo por que no depende de una sola persona o figura política. Quizá la población pretenda ver cambios inmediatos pero es difícil; la historia de nuestro país refleja todos esos movimientos y corrientes que se han suscitado por buscar una identidad nacional y si ya llevamos más de siglo y medio para lograr avances que igual no estamos como entonces, actualmente tendríamos que dejar pasar otros 25 o 30 años más.

Pienso que el cambio está en uno mismo pero que difícil es cambiar nuestros hábitos, nuestra manera de ver las cosas no??. En esencia, es iniciar en nuestro entorno familiar que es de allí donde se origina toda sociedad.

### **El tema del agua**

El gran propósito de esta tesis ha sido generar conciencia sobre el uso adecuado del agua, así como de la participación conjunta de cada uno de los actores responsables de su administración y de la población en general para preservar el citado recurso. Seguramente el lector se preguntará ¿Por qué perseguir ese propósito?; la respuesta reside en la preocupación que siento por el agua que desde siempre ha constituido la vida misma; sin embargo, el mal uso al que ha sido expuesta y su contaminación la han vuelto un recurso cada vez más escaso generando riesgos para la supervivencia de la humanidad.

La incorrecta gestión del agua o una utilización de la misma sin criterios de conservación, tienen tales consecuencias que al día de hoy se ha merecido el rango de prioridad nacional.

A pesar de que el Artículo 27 Constitucional manifiesta que el agua es un bien público nacional; es decir, de todos, no se le ha prestado toda la atención que merece, considerando una obligación de otros superar los problemas que se presentan; sin embargo, los hechos confirman la necesidad de acometer acciones correctamente enfocadas para obtener su máximo aprovechamiento y una de ellas es la participación de la sociedad.

México dispone de un recurso hidráulico diferenciado y limitado por las características geográficas donde al norte del país es seco a semiseco con escasas lluvias y al sur demasiado húmedo y semihúmedo con lluvias constantes. Esto ha obligado la Comisión Nacional del Agua a mantener continuamente un pulso combinado con el arte de un buen hacer y dar equilibrio a las decisiones que se tomen para contrarrestar los efectos que conlleva estas diferencias.

La sobreexplotación de los mantos acuíferos y la contaminación son aspectos que intervienen en la escasez de agua e impiden el mantenimiento de nuestro ecosistema. Al respecto, el gobierno federal debe administrar la insuficiencia de los recursos hídricos; sin embargo, las decisiones políticas a nivel federal suelen tener altos costos sociales o económicos debido a la incompatibilidad de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la limitación de las instituciones relacionadas con el recurso que en ocasiones se ven rebasadas por los diferentes problemas regionales.

Dentro de los principales factores que causan escasez del vital líquido son: el incremento de la población que trae consigo numerosos conflictos para la explotación de los recursos naturales; en el caso del agua la demanda crece al ritmo de la población, mientras que la oferta disminuye. Esto implica nuevos retos para los especialistas en la materia. La situación se agrava todavía más por la presencia de fenómenos imprevistos como sequías e inundaciones que deben contrarrestarse mediante una infraestructura adecuada para mitigar sus efectos y lograr una oportuna distribución del vital líquido.

Aunado a ello, las pérdidas domiciliarias, en las redes de distribución, líneas de conducción; entre otros, así como la falta de autosuficiencia en el suministro y en la distribución desigual del recurso hacen que exista insuficiencia para cubrir la demanda. - En la Ciudad de México es notable las grandes fugas -; al respecto, es necesario diseñar políticas que permitan coadyuvar al desarrollo sustentable conforme a un federalismo integral, sobre todo generar la conciencia de que cuando existe una fuga se reporte en forma inmediata y que a su vez, los responsables de su atención, atiendan en forma eficiente y eficaz el daño que ocasionan las fugas de agua.

Una de las causas de la pobreza y el hambre es consecuencia de la contaminación y la escasez del agua, ya que por carecer de oportunidades e igualdad para acceder a un nivel de vida mejor, contribuye a generar infecciones diarreicas; el 80% de las enfermedades de este tipo se asocian al consumo de aguas insalubres, o bien por la mala calidad de la misma que perdura a pesar de las grandes inversiones realizadas en la construcción de las obras hidráulicas así como de diversos programas de coordinación interinstitucional.

Otro factor es el desconocimiento de la misma problemática, debido a la falta de participación e involucramiento por parte de la sociedad que permita la reflexión y la atención para el cuidado y preservación del recurso. La información que tiene la población sobre el agua es escasa, aunado a la falta de ética de nuestra sociedad que sobrepone el interés individual por encima del colectivo en el entendido de que el agua debe considerarse como patrimonio nacional y mundial a pesar de los hábitos culturales muy arraigados.

Los adelantos científicos, tecnológicos, la especialización, así como las negociaciones políticas nacionales e internacionales han buscado impulsar el uso eficiente del agua; sin embargo, la educación sobre la preservación del

recurso ha sido levemente tratado. La educación en temas ambientales es de gran importancia para propiciar una cultura que permita su sustentabilidad.

Para apoyar a la generación de una cultura por el agua es necesario crear conciencia a partir de la familia y los primeros seis años de vida escolar, sobre la importancia del ahorro del agua y de su adecuada utilización, mediante el desarrollo de actividades de información a los usuarios a través de campañas educativas (en escuelas, radio, T.V., periódicos, volantes, etc.) así como generar incentivos para disminuir desperdicios dentro de los hogares como lo es en los inodoros, en el lavamanos, fregadero, duchas y en el lavado de ropa. Por otra parte, las autoridades deben atender las pérdidas en las redes de distribución, las cuales deben tener una supervisión constante que permita su detección con tiempo para rehabilitarlas o ampliarlas; al respecto, sólo los especialistas tienen el conocimiento para la aplicación de metodología y tecnología adecuadas para controlar el desperdicio.

Existe personal capacitado para administrar, operar, mantener, ampliar y mejorar el servicio de agua potable, haciéndolo autosuficiente para el logro óptimo del recurso; sin embargo, esto no es suficiente pues no se cuentan con los recursos necesarios para el mantenimiento y operación de los equipos que son muy costosos.

Lo triste es, que en nuestro país debido a la falta de una adecuada cultura, no se acepta que el agua tiene un valor económico por su escasez determinado no por el líquido sino por lo que implica llevarla hasta el usuario final. Lo que se cobra en México no es el líquido sino la infraestructura y operación de distribución de agua de calidad. No hay conciencia al respecto y la gente se niega a pagar por el "líquido".

Las tarifas de agua cubren el 70% de sus costos directos, en algunas zonas solamente cubren el 35% como lo es el Distrito Federal. En zonas de las periferias urbanas, la gente de escasos recursos llega a pagar más por los camiones cisterna. A veces es más costoso introducir agua porque no se pueden cubrir los costos de infraestructura. Adicionalmente, hay una mala red de distribución (mucho se pierde por fugas), una mala medición, facturación y cobranza; así como descuido de la población.

El PND 1995-200, como parte del desarrollo sustentable hace referencia a la necesidad de otorgar a la sociedad los instrumentos necesarios para difundir, evaluar, debatir y aconsejar sobre todos aquellos extremos referidos al agua que merezcan se les preste atención general; a partir de esto, se creó el Consejo Consultivo del Agua que persigue una Nueva Cultura del Agua.

Dicha propuesta es el resultado de inquietudes y proposiciones de muchos profesionales que se inspira en la necesidad de fomentar el conocimiento del recurso hídrico, de su conservación y de los usos por la sociedad.

Esas inquietudes emanan de que los problemas del agua son del máximo rango entre los que se plantean en todo el mundo, con dificultades ciertas para su solución dada la cantidad de facetas que les afectan, sean de carácter social, económico, político, de entorno, científico y tecnológico, etc.

Para contribuir al uso sustentable del recurso agua, las aguas residuales tratadas pueden con el tiempo reciclarse y utilizarse en algunos casos en la industria o para riego. Pueden incluso usarse para recargar los acuíferos subterráneos, para abastecer los procesos industriales, para regar algunos cultivos, o para aumentar las fuentes de abastecimiento de agua potable.

Así mismo, la desalinización es otra alternativa pero más lejana y costosa debido a las grandes cantidades de energía que se requiere para romper los iones de sal del agua; sin embargo ya se cuenta con nuevas tecnologías que compiten en costos con el abastecimiento por métodos convencionales.

Esta alternativa surgió como un caso extremo de falta de agua para dar continuidad al desarrollo de un país, lamentablemente, México enfrenta ya esta realidad; tal es el caso de Sonora donde hoy día se tiene un proyecto para desalinizar el agua de mar para abastecer a la Ciudad de Hermosillo que compite con las alternativas convencionales como es la perforación de otros pozos, la obtención de agua de presas y trasladarla a la Cd. de Hermosillo.

Pero..., ¿de qué sirven las políticas, los reglamentos, si cada uno de nosotros no contribuimos al cuidado del agua, no pagamos lo que es justo, el agua no cuesta, lo que cuesta es la operación y el mantenimiento de la infraestructura hidráulica. (existen tarifas que hasta el que menos tiene puede pagar, pero prefieren los refrescos, el vino; es decir, apartar para los vicios).

Cuántas veces nos lavamos las manos, los dientes, bajo el gran chorro de agua; en la regadera, cuántas veces esperamos a que se caliente el agua desperdiciando la primera que si bien podemos apartar y utilizarla en otras actividades.

Muchos dicen que es cosa de educación, yo pienso que más que esto es de conciencia, pero como cambiar la mentalidad de las demás personas??, esto es difícil, pues los factores externos (económicos, políticos, sociales, tradiciones, cultura) se encuentran inmersos.

La educación es importante, pues es ahí donde se aprenden las reglas sociales y precisamente se genera conciencia, la educación básica es fundamental, pero si ahí, a los niños se les enseñan sobre el cuidado del agua y llegan a sus casas, y lo primero que ven es a sus padres haciendo lo contrario, pensarán que no va a pasar nada y lo que aprendió lo deja fuera.

Existen organismos internacionales que se encuentran trabajando en busca de las posibles soluciones, pero aún así, insisto, de que sirven las políticas y reglamentos si no ponemos de nuestra parte. Somos un granito de arena que si

nos unimos somos una inmensidad.

Por tal motivo recomiendo predicar con el ejemplo iniciando por nuestros hogares y transmitir este mensaje.

Por favor no lo tomen como algo pasajero, sino como algo trascendente en la vida de cada uno de nosotros y de las futuras generaciones; y no piensen que como a ustedes no les beneficiará en corto plazo o no lo verán en un futuro y dejen de trabajar en el uso y conservación del agua.

No debemos esperar más tiempo para ver como nuestro entorno ecológico se destruye, hay que actuar poniendo nuestro granito de arena, comenzando por nuestra familia y más por nosotros mismos.

### **El tema del federalismo**

El estado federal significa unirse para ciertos objetivos pero respetando la autonomía de los miembros, en esta forma los integrantes ceden sus poderes a un poder supremo que es el Estado federal; los miembros participan del poder pero únicamente dentro de sus esferas limitadas por la constitución federal que es el pacto en donde los estados delegan su soberanía a favor del estado federal conservando para sí las expresamente especificadas.

México, se ha caracterizado por la diversidad cultural de su gente comprendida en un territorio cuya división política y geográfica es variada.

Al constituirse el estado como una federación, se había entendido que habría una división territorial donde cada uno de los estados y municipios tendrían como particularidad el ejercicio de sus funciones así como personalidad jurídica propia con sus respectivas delimitaciones, obligaciones y responsabilidades adquiridas a partir de la firma del Acta constitutiva o pacto federal delegando parte de su soberanía; por ello que ciertas decisiones las tomen los jefes de estado o representantes: En este caso el Presidente en turno el cual también tiene sus delimitaciones escritas en la Constitución Mexicana.

A lo largo de su historia, la lucha por un real federalismo como forma de Estado ha tomado diversos matices, teniendo como objetivos, salvaguardar el interés común de sus pobladores, mitigar sus carencias, así como de proveerle de los servicios necesarios para su desarrollo y mitigar los conflictos surgidos entre ellos. El fin último del estado federal es la de procurar la unidad y la igualdad que se da a través de la democracia y la soberanía de un pueblo así como buscar su fortalecimiento mediante una distribución equitativa de recursos.

Como forma de organización política, el federalismo tiene un principio básico, conservar la unión de sus estados federados y la no-centralización, condición

necesaria para evitar la desfragmentación de los estados, pues la convivencia entre estos debe ser armónica, dinámica y equilibrada.

En la historia del federalismo en México, se ha venido observando una tendencia a la centralización del poder y de la toma de decisiones que inciden en la prestación de los servicios públicos.

En el Siglo XIX, la forma de solucionar los conflictos en el país, fue la centralización del poder; sin embargo, esto no funcionó del todo, ya que se perdió territorio por las guerras e intervenciones. Los gobiernos post - revolucionarios del siglo XX aprendieron de la historia y trataron de descentralizar el poder aunque el proceso ha sido lento.

El acontecer histórico del país, muestra cómo el proceso de federalización ha ido modificándose según los acontecimientos representados en los aspectos económicos, políticos y socio - culturales, tradiciones, y costumbres, etc., los cuales dejan entrever, que la centralización y la descentralización son conceptos que se han utilizado con el afán de buscar la mejor manera de gobernar. Sin embargo, los conflictos que se perciben con una u otra forma, repercuten en las decisiones políticas y administrativas que afectan a toda la nación.

Desde principios de siglo, hasta nuestros días, la pobreza, (inclusive desde mucho tiempo atrás) y el gobierno en manos de unos cuantos, ha ocasionado que la distribución de la riqueza de la nación sea desigual, no existe una equidad que permita mediar las carencias de la mayoría de la población distribuidas en las múltiples y diferentes regiones de México. Esto quiere decir, que ha existido una excesiva centralización tanto política como administrativa, impidiendo que los estados que la conforman puedan crecer y desarrollarse de una manera sustentable, pues las decisiones siempre han sido del centro hacia fuera y no como debería de ser, de afuera hacia el centro. Tan sólo basta darse cuenta que son los estados y municipios quienes sufren las carencias y saben lo que necesitan; pero que por falta de recursos o capacidad técnica no pueden resolverlos.

Como ya se ha venido mencionando, la centralización política y administrativa recae en "las órdenes centralizadas, que inhiben la capacidad de participación autónoma de los ciudadanos caracterizándose de la siguiente manera: *obraréis como yo quiera, en tanto que quiera y precisamente en el sentido que yo quiera. Os encargaréis de esos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto; trabajaréis en tinieblas y juzgaréis más tarde mi obra por los resultados*" <sup>1</sup> ( esto significaría que el excesivo control, nos llevaría a un autoritarismo)

Lo anterior, ha requerido mejorar las formas de organización que faciliten el crecimiento del país; es decir, buscar que cada uno de sus integrantes logre un

---

<sup>1</sup> Citado por Francisco Gil Villegas en *Descentralización y Democracia en México: Descentralización y Democracia : Una Perspectiva Teórica* Compiladora, Blanca Torres. p. 39 pp. 280 Edit, El Colegio de México, 1986.

nivel óptimo de desarrollo que permita al país valerse de sus aptitudes para ser competitivo en cualesquiera que sean sus funciones, y así, poder proyectarse a nivel internacional como un país fuerte con raíces muy aferradas a su nacionalidad en su condición de mexicanos.

Es así como el federalismo surge como una opción real de salida ante las graves crisis económicas que México enfrentó en el Siglo XX. Sobretudo por la carencia de recursos del gobierno federal. Precisamente, derivado de la crisis económica de 1994, surge un nuevo impulso al federalismo a través del programa para un “nuevo federalismo” 1995-2000, desde la perspectiva de que descentralización es sinónimo de federalismo.

El programa para un “nuevo federalismo” estableció como objetivo: "distribuir las facultades, funciones, responsabilidades y recursos, hacia el incremento de la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos tendientes a resolver los problemas de la población.

Al respecto, en el *capítulo 1* de esta tesis se concluye que los conceptos de federalismo y descentralización no tienen el mismo significado; más sin embargo, en el caso de la política de la administración 1995-2000, la confunde pretendiendo buscar el fortalecimiento de los gobiernos locales, devolviendo programas y acciones que el gobierno federal tomó bajo su responsabilidad, tal es el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, considerando que ello es un “nuevo federalismo”.

Para algunos autores, al federalismo no debe dársele la connotación de descentralización ya que son fenómenos de distinta naturaleza. En la descentralización, se alude a una forma de organización de la administración pública, en tanto que el federalismo es una decisión que tiene que ver con la forma de organización del Estado mismo. El federalismo no es lo mismo que la descentralización, debido a que son dos perspectivas que suelen estar interrelacionadas, pero que individualmente implican objetivos y conclusiones distintos: la no-centralización y la descentralización administrativa. Con este se resuelve la *hipótesis 1*.

En aquél entonces se escuchó hablar sobre el “nuevo federalismo”, pero en verdad es nuevo?; ¡ indudablemente que no!, Los principios iniciales de esta conformación de Estado tienen sus raíces en las luchas que ha enfrentado el país para constituirse como tal.

Respecto a lo anterior, pareciera que hay un proceso real de federalismo; sin embargo, no es así, pues la realidad contrasta con el ejercicio de la misma, pues los eventos suscitados y la historia misma lo confirman, son aislados y no llevan una secuencia programática.

Como puede notarse, México es un país con grandes expectativas, pero que ha quedado estancado en la búsqueda de una mejor forma de organizarse; así mismo, se ha notado que aún no se ha logrado consolidar el modelo federal por la arraigada esencia del centralismo, de esa lucha por el poder sin mirar a quién.

Un elemento no menos importante que continúa causando estragos, es la *corrupción*, la falta de valores éticos, civiles y morales, pero sobre todo la falta de responsabilidad social por parte de las personas que han aceptado un cargo público. Esto no quiere decir que la totalidad de la población se encuentre en estos términos; sin embargo, es de considerar la falta de calidad humana para tomar decisiones.

Existe un hermetismo del gobierno que limita la investigación desde adentro, es decir no hay vocación por investigar el origen y que no solo se trata de tomar decisiones particulares que afectan a toda la nación, sino plantear, negociar y concertar decisiones adecuadas en beneficio de la población y del rumbo que se tendrá.

Ahora bien, el acontecer histórico de nuestro país demuestra que la descentralización, ha sido respuesta de la demanda de las regiones y grupos de la sociedad ante el excesivo centralismo que limitaba el desarrollo de los mismos, asimismo, ha sido en ocasiones iniciativa del propio Estado ante la ineficiencia de éste dando así mayor oportunidad a la acción estatal.

La excesiva centralización que ha caracterizado al país ha limitado las facultades de los estados y municipios así como la libertad de ejercicio, siendo el estado federal quien haya acaparado el sistema productivo e institucional del país.

Dentro de las limitantes encontramos la falta de personal capacitado para hacer frente a sus propias necesidades y a las nuevas funciones delegadas por la administración central; la falta de autonomía financiera, por lo cual los gobiernos locales siguen siendo muy frecuentemente dependientes del gobierno central para la obtención de recursos económicos. Desde tiempo atrás los estados y los municipios se encuentran en una dependencia respecto a los asuntos locales como lo es la prestación de servicios entre otros.

En materia del agua, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 marcó como estrategias nacionales: a) descentralizar y desincorporar progresiva y consistentemente la operación de los sistemas de conducción y distribución de agua para todos los usos, b) promover el acceso de los organismos operadores de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, incluso de riego y usos múltiples, a mercados financieros favorables y c) promover la participación de la iniciativa privada, bajo esquemas de riesgo compartido con el Estado



Para lograrlo, se propuso que las distintas dependencias federales implementaran líneas de acción en materia de descentralización; en el caso del agua, se trató de concluir la transferencia de los siguientes programas: uso eficiente del agua, uso eficiente del agua para riego, consolidación de organismos operadores de los sistemas de agua potable y alcantarillado, Modernización y rehabilitación de los distritos de riego, agua limpia, control de malezas acuáticas, Estudios, proyectos y construcción de obras que determine la CNA

La descentralización de la CNA se efectuó en dos etapas:

1. 1996-1997 durante este periodo la Comisión continuó siendo normativa.
2. En 1998-1999 se descentralizaron seis programas operativos y dos especiales. Estos programas se contemplaron en un Acuerdo para el federalismo que firmó la CNA con los estados. Al Respecto, se instrumentaron dos Programas de Agua Potable y Alcantarillado: en Zonas Urbanas y Zonas rurales.

Por lo tanto, se concluye que efectivamente la transferencia (federalización) de los programas de agua potable y saneamiento que hace el Gobierno Federal son producto del nuevo enfoque de reforzamiento del pacto federal promovido por el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). (*Hipótesis 2*).

Con respecto a la *hipótesis 3* en la que se cita que el artículo 27 constitucional se contraponen al espíritu de federalismo de la no-centralización, al señalar que debe ser una institución central la encargada de manejar los recursos naturales (Estado Federal) mientras que no hay un claro papel de los Estados y Municipios en el manejo del agua. Se concluye que el agua es un bien público de la nación mexicana por lo tanto su promoción y sustento corresponde al Ejecutivo Federal (Art. 27 Constitucional) por lo que tiene la facultad de elaborar la Política Hidráulica. Toda ella parte del Plan Nacional de Desarrollo emitido por la administración del gobierno federal.

El papel de los Estados se centra en regular la prestación y manejo de los servicios de agua mediante la adecuación de las Leyes Estatales del Agua y el establecimiento y consolidación de Comisiones Estatales de Agua con objeto de que estos nuevos organismos asuman responsabilidades que hoy aun están a cargo de la CNA. La unidad de gestión del recurso hidráulico es la CUENCA Hidrológica. En cambio, por mandato del Artículo 115, Fracción III de la Constitución, el municipio es responsable de prestar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales; y lo hace directamente o por medio de los organismos operadores. El artículo 45 de la Ley de Aguas Nacionales establece que es competencia de las autoridades municipales la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales asignadas por la CNA, incluyendo las aguas residuales. De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política Mexicana, segundo párrafo, fracción VII, se permite celebrar convenios entre estados y municipios para la prestación de servicios públicos. (Con esto se resuelve la *Hipótesis 3*).

La *Administración Pública* se ha enfrentado al problema de traducir la voluntad política y la razón de Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado en la vida de cada uno de los integrantes del país, toda vez que está constituido por estructuras organizacionales con vida propia, es decir, que tienen una constante fluctuación.

La notoriedad de las instituciones u organizaciones juegan un papel importante, son la regla del juego en una sociedad, pues tienden a reducir la incertidumbre al darnos la estructura para actuar cotidianamente y nos definen y limitan las alternativas. Con esto pretendo decir, que los sistemas de partido, el conjunto de todas y cada una de las organizaciones públicas y privadas, entre otras, juegan un papel de suma importancia pues ejercer de una u otra manera presión para la toma de decisiones que hacen que el país tome cierto rumbo.

Desde 1989 la Comisión Nacional del Agua (CNA) es la autoridad en la materia que actúa como órgano desconcentrado, dependiente desde 1994, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para garantizar que la distribución, uso y preservación del agua responda a patrones de eficiencia y equidad. Además, de ser la responsable de la toma de la gran mayoría de las decisiones en materia de planeación hidráulica, administración, construcción de obras hidráulicas, y operación de una buena parte de la infraestructura.

La CNA guarda muchas características de un organismo público descentralizado más que desconcentrado, por lo que lo más recomendable es cambiar su estatus de creación. Con esto se resuelve la *hipótesis 4*.

Por último, el manejo adecuado de las entidades encargadas del agua y la conservación del recurso a través de políticas y programas coherentes y adecuados a la realidad económica-político-social del país, son elementos que favorecen la integración de México como entidad nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- ✓ ABOITES, AGUILAR, LUIS, El agua de la nación, Ed. Ciesas, SEP, México, 1998
- ✓ ACOSTA Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo,
- ✓ ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique y Urbano Farías en El Federalismo como Decisión Política Fundamental para el Pueblo Mexicano,
- ✓ ANAYA CADENA, Vicente (coord.). El Gobierno y la Gestión Municipal en México, México, Edit. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Centro de estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del estado de Tlaxcala, 1998
- ✓ AÑORVE BAÑOS, Manuel Servicios Públicos Municipales, México, Edit. Porrúa 1998
- ✓ BREACHO Oliveira en Teoría General del Federalismo, Fumarc-Vcmg, Ed. Belo Horizonte, 1982
- ✓ CABRERO MENDOZA ENRIQUE (Compilador), Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos, Edit. CIDE y Miguel Angel Porrúa, México, 1998
- ✓ CARPIZO, Jorge, Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano
- ✓ CARRILLO Landeros, Ramiro, Metodología y Administración, México, Edit. LIMUSA,
- ✓ CARUCCI T, Flavio, Elementos de la Gerencia Local: Manual para Gerentes Municipales, Fundacomún, Caracas, 1997
- ✓ CNA, SEMARNAP, El agua en México: Retos y avances, México, Octubre de 2000,
- ✓ COCEF Y Banco de Desarrollo de América del Norte, Informe de labores de 2003.
- ✓ CÓRDOVA, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno JA66/C67, Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM
- ✓ COULOMB, René, La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos: ¿privatización o socialización?, en Gestión Urbana y Cambio Institucional, (coord.) Azuela y Duhau, México, Edit. .UAM-Azcapotzalco, 1993
- ✓ CHAMOY, Martín El Estado y la Teoría Política, México, Edit. Alianza Editorial, 1993
- ✓ DABIN, Jean en Doctrina General del Estado México, Edit Jus, México, 1946,
- ✓ DAHAU, Emilio Gestión de los Servicios Urbanos en México: Alternativas y Tendencias, en SCHTEINGART, Martha y D' Andrea, Luciano, (Comp.) Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente, México, Edit. El Colegio de México, C.E.R.FE 1991
- ✓ DE LA CUEVA Mario, La Constitución del 5 de Febrero de 1857", en las Constituciones a mediados del siglo XIX, México, Edit. UNAM, 1957, Tomo II
- ✓ DELGADO de Cantú, Gloria M., Historia de México, México Edit. Alhambra Mexicana, S.A. de C.V., 1995

- ✓ DWIGHT WALDO, Administración pública, Ed. Trillas, México, 1980, pag 74
- ✓ EISENMANN Charles: Centralisation et Decentralisation, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París, 1948
- ✓ FLORESGÓMEZ González, Fernando, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1999
- ✓ FLORESGÓMEZ, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1993
- ✓ FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A. 1962
- ✓ FUENTES Ramírez, Celso Servicios Públicos: Responsabilidad Municipal Puebla, México, Edit. Gobierno del Estado de Puebla, Secretaría de Cultura, 1989
- ✓ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo Administración del Desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipales. Un Marco General de Estudio (artículo), en ANAYA Cadena, Vicente (Coord.) El Gobierno y la Gestión Municipal en México, México, Edit. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública; Centro de Estudios de Desarrollo Regional, Estatal y Municipal; Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1998.
- ✓ GUERRERO, Manuel El Agua, ciencia/102edit. SEP/FCE/CONACYT 1991
- ✓ GUTIERREZ GARZA ESTHELA y CASTAÑEDA FERNANDO (Coordinadores), El debate Nacional 2. Escenarios de la Democratización, Ed. Diana UNAM, México, 1997
- ✓ H. SABINE, George, Historia de la Teoría Política, décima reimpresión, México, Edit. F.C.E, 1991
- ✓ HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, FERNÁNDEZ Collado, Carlos, BAPTISTA Lucio, Pilar, Metodología de la Investigación, México, MCGraw-Hill, Segunda edición, 1991
- ✓ HUNTINGTON, Samuel, Cuadernos de Formación Básica No.4, México, UNAM, 1987
- ✓ KELSEN Hans, Teoría General del Estado, México, Editora Nacional, 1965,
- ✓ LINARES Quintana en Teoría e Historia Constitucional, Buenos Aires, Edit. Alfa, 1958, Tomo II
- ✓ LIVINGSTON, William S. Federalism and Constitutional Change, Oxford, 1956
- ✓ LÓPEZ PORTILLO Pacheco, José, Dinámica Política de México, Tomo I Vector Indio, México, Edit. Planeta, 1993
- ✓ LÓPEZ PORTILLO, José. Federalismo en Cuadernos de Filosofía Política #15, segunda edición, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980
- ✓ LUEVANO Espinoza, J. Francisco, La afectación de las participaciones federales para cumplir con lo establecido en la Ley Federal de Derechos en materia de agua en Memorias del XVI Congreso Nacional de Hidráulica: Avances en Hidráulica 6, México, Edit. Asociación Mexicana de Hidráulica, IMTA, 2000
- ✓ MAINERO E. Carlos, La administración pública mexicana, Ed. Tercer Milenio, México, 2000

- ✓ MARTÍNEZ Assad, ZICCARDI Alicia, Política y Gestión Municipal, en Cuadernos de Investigación Social #18, México, Edit. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988
- ✓ MARTÍNEZ OMAÑA, Ma. Concepción La Reforma del Estado y de los Servicios Públicos: El Caso de la Privatización del Agua en el Valle de México, Tesis doctoral, México, UNAM
- ✓ MARTÍNEZ OMAÑA, Ma. Concepción: La política de descentralización del gobierno de Miguel de la Madrid: La relación gobierno y sociedad en Aguascalientes 1982-1988. Tesis para la obtención de Maestría en Estudios Regionales por el Instituto José Ma. Luis Mora, México
- ✓ MENDOZA Barrueto, Elizondo, (Coord.) Federalismo, Ecología y Administración Municipal Colección COLEF, primera edición, Tijuana, Baja California, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, 1996
- ✓ MERINO, Mauricio (Coord.) En Busca de la Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, Edit. el Colegio de México, Centro de estudios internacionales, 1994
- ✓ MORA Padilla, Luis, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo México, Mc Graw Hill Interamericana, 1997
- ✓ MOUSKHELI, M Teoría Jurídica del Estado Federal, Edit. Aguilar, Madrid, 1931
- ✓ NATAL Alberto: Derecho Político, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1979
- ✓ Nota de la Ingeniería Civil Mexicana Un encuentro con la historia, Edit. Cuadernos de Derecho # 12, mayo de 1995
- ✓ NUÑEZ, ARTURO, Banco de Desarrollo de América del Norte: avances y retos, en Cooperación regional sobre agua potable y tratamiento de aguas residuales para municipios pequeños y medianos en México, Ed. Comisión Nacional del Agua, México, 1998
- ✓ OMM/UNESCO "¿Hay suficiente agua en el mundo?" , Organización Meteorológica Mundial/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1997.
- ✓ ORTEGA Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, México, Edit. F.C.E., 1994,
- ✓ OSORIO, Manuel Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales
- ✓ PÉREZ Porrúa, Francisco, Teoría del Estado, México, Edit. Porrúa, 1991
- ✓ PORRAS Muñoz, Guillermo El Cabildo en la república de españoles en DE LAMEIRAS, Brigitte Boehm, El municipio en México, México, Edit. El Colegio de Michoacán, 1987
- ✓ POSTEL, S., Last Oasis, Facing Water Scarcity, 1ª. Edition, W.W., Noston and Company, New York, 1992,
- ✓ RETCHKIMAN, Benjamín Teoría de las Finanzas Públicas, México, Edit. UNAM, 1987, 410 pp Tomo II
- ✓ ROEMER, Andrés, Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, CIDE, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, primera edición, 1997
- ✓ SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia, España, Edit. Alianza Editorial, 1988,

- ✓ SAYEG, Helu Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados 1984
- ✓ SCHTEINGART, Martha y D' Andrea, Luciano, (Comp.) Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente, México, Edit. El Colegio de México, C.E.R.FE 1991
- ✓ SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Edit. Porrúa, 1993
- ✓ SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho administrativo, Ed. Porrúa, México, 1981
- ✓ SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública, Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública., SHCP, tercer trimestre 2003
- ✓ SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Estadísticas del Gasto Público 1995-2000, SHCP, Subsecretaría de Egresos, 2001.
- ✓ TERRY L. Anderson y Donald R. Leal, Free Market Environmentalism, Pacific Research Institute for Public Policy, 1991
- ✓ TORRES, BLANCA (Compiladora) Descentralización y Democracia : Una Perspectiva Teórica Edit, El Colegio de México, México, 1986.
- ✓ UVALLE Berrones, Ricardo, La Formación de la Administración Pública Capitalista. Diferencias entre Administración Pública y la Administración Privada, Cuaderno 5, Depto. de Administración Pública, México, Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM , 1982
- ✓ Wheare, en Federal Government, Oxford, V.P, 1963.
- ✓ ZICCARDI, Alicia (Coord.) La tarea de gobernar: Gobiernos Locales y demandas Ciudadanas, México, Edit. Miguel Angel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
- ✓ ZORAIDA Vázquez, Josefina, El Federalismo Mexicano, 1823-1847, en Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina, compilador Marcelo Carmagnani, México, Edit. El Colegio de México y F.C.E., 1993

## LEGISLACIÓN

- ✓ Código urbano para el Estado de Querétaro, Título Sexto de la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado
- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Edit. Porrúa 2003
- ✓ Ley de Agua del Estado de México, 10 de marzo de 1999
- ✓ Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Decreto núm. 18434 se publicó el 5 de agosto de 2000, con vigencia a partir del 21 de mayo de 2001
- ✓ Ley de Agua Potable del Estado de Aguascalientes, 31 de julio de 2000 revisión por el H. Consejo del Estado
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado de Baja California Sur, 25 de noviembre de 1999

- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, 21 de diciembre de 1992
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Durango, 31 de diciembre de 1981 Decreto 84. 57 Legislatura. Periódico Oficial 53 BIS. Fecha 1987/12/31
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, 29 de septiembre de 1981
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa, Decreto 502 de fecha 19 de mayo de 1998, publicado en el P.O. No. 63 de 27 de mayo de 1998, Segunda sección
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, Boletín Oficial del Gobierno del Estado, 7 de mayo de 1992
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tlaxcala, firmado el 17 de julio de 1981
- ✓ Ley de Agua Potable y Alcantarillado para el Estado de Oaxaca, Decreto núm. 92 por el que queda aprobada esta Ley, Periódico Oficial, 13 de febrero de 1993, Tomo LXXV, núm. 7
- ✓ Ley de Agua Potable y Saneamiento del Estado de Nuevo León, Publicada en el Periódico Oficial del Estado de fecha 3 de Octubre de 1997
- ✓ Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día 13 de Junio de 1994, Tercera Sección
- ✓ Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de San Luis Potosí, Decreto 539 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 25 de enero de 1996, Año LXXIX, No. Extraordinario.
- ✓ Ley de Agua y saneamiento del Estado de Puebla, Publicado el 28 de febrero de 1992 en el Periódico Oficial del Estado Tomo CCXLVI, núm 17 Segunda Edición
- ✓ Ley de Agua y Saneamiento para el Estado de Veracruz, (Ley núm. 72) publicado en el Periódico Oficial del Estado el 5 de junio de 1990, Tomo CXLII, núm. 67
- ✓ Ley de Aguas del Estado de Chiapas, 23 de noviembre de 1994
- ✓ Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, México, CNA, 2000
- ✓ Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato, 6 de abril de 2000
- ✓ Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes, 26 de septiembre de 1997
- ✓ Ley de Coordinación Fiscal, Edit. ISEF, México 2001
- ✓ Ley de Entidades paraestatales y su reglamento, Edit ISEF, México, 2002
- ✓ Ley de los sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Aguascalientes, 27 de agosto de 1997, revisión por el H. Consejo del Estado
- ✓ Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Zacatecas, Decreto núm. 96, publicado en el Periódico Oficial el 13 de agosto de 1994, Tomo C IV, núm. 65

- ✓ Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, mediante decreto núm. 319 por el cual se expide dicha Ley, Tomo CXVII, Anexo al P.O. núm. 62
- ✓ Ley del sistema Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero, Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 26 de abril de 1994, año LXXV No. 33
- ✓ Ley Estatal de Agua Potable del Estado de Morelos, Decreto Núm. 352 por el que se crea el sistema de agua potable y saneamiento de Cuernavaca, Periódico Oficial del Estado, 15 de agosto de 1990. Y Ley Estatal de Agua Potable , PO, 26 de Julio de 1995
- ✓ Ley Estatal de agua y alcantarillado del Estado de Hidalgo, Periódico Oficial de Hidalgo, 30 de diciembre de 1999, tomo CXXXII, Núm. 56
- ✓ Ley Estatal de que reglamenta el servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, revisión 14 de octubre de 1999
- ✓ Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, 26 de septiembre de 1997, revisión por el H. Consejo del Estado
- ✓ Ley para los servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del Estado de Coahuila , 23 de diciembre de 1992
- ✓ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.
- ✓ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000
- ✓ Programa Nacional Hidráulico 1995-2000, Edit. Comisión Nacional del Agua, México
- ✓ Reglas de operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, Programa de Agua Limpia, México, Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 2001
- ✓ Decreto No. 109 por el que se aprueba la Ley para regular la prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para el Estado de Colima; 12 de febrero de 2000
- ✓ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 1997
- ✓ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Enero de 1989.
- ✓ Presidencia de la República, Programa Hidráulico 1995-2000 México, 1996
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Ed. ISEF, México, 2003
- ✓ Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y reformada el 4 de enero de 1999 y 17 de junio de 2003.



## CONFERENCIAS

- ✓ Asistencia al Foro Internacional de Federalismo: los desafíos globales y locales, Veracruz, México, noviembre 15, 16 y 17 de 2001
- ✓ Asistencia al XVI Congreso Nacional de Hidráulica, efectuado los días 7, 8, 9 y de noviembre de 2000 en el Centro de Convenciones en Morelia, Mich.
- ✓ Asistencia al Octavo Congreso Internacional de CONIECO Mundial, CONIECO-Enviro Pro, Expo, México, 2000 en el World Trade Center, México, D.F. del 26 al 29 de septiembre de 2000. México, D.F.
- ✓ CAMPOS Orozco, Jesús, Extracto del módulo V del curso virtual de Gestión Municipal: Análisis Económico y Desarrollo Regional, impartido en el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, [www.rim.unam.mx](http://www.rim.unam.mx), 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998
- ✓ MURILLO, Marco Alfredo Ing. Agua Limpia en Retos Ambientales del Nuevo Milenio en el Octavo Congreso Internacional de CONIECO - Enviro Pro Expo México, 2000 en el World Trade Center, México, D.F., 26 de septiembre de 2000
- ✓ Presentación Movimiento Ciudadano por el Agua, 2000. Elaborado por la SEMARNAP, Movimiento Ciudadano por el Agua, CNA y la Asociación Mexicana de Hidráulica (AMH).

## HEMEROGRAFÍA

- ✓ COLMENARES Palomo, David, El Ramo 33, Periódico El Universal, Suplemento de Información Bucareli ocho, Año 1, Núm. 39, 8 de marzo de 1998, pp 16 y 17
- ✓ CUTZAMALA, primera etapa, México, Edit. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Mayo de 1982
- ✓ Documento de entrega de los Sistemas de Agua potable y Alcantarillado a los Gobiernos de los estados, fortalecimiento del federalismo. México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 5 de febrero de 1981
- ✓ GARCÍA Pelayo en Derecho Constitucional Comparado, Revista de Occidente, Madrid, 1964, pag. 243
- ✓ GONZÁLEZ Hernández, Héctor Alejandro, Descentralización y Desconcentración. Avances y Perspectivas, Teoría y Práxis Administrativa Vol. 1. Presentación. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. Monterrey, Nuevo León, oct.-dic. de 1987, p.9 y 10
- ✓ KELSEN Hans, Centralización y Descentralización, Revista de Administración Pública, Núms. 63-64, INAP, julio-diciembre 1985, pp.119 y SS
- ✓ La Administración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, Guía Técnica 22, INAP, Centros de Estudios de Administración Municipal, México, 1988
- ✓ Marco Jurídico para Contribuir al Programa de Descentralización Ambiental de la SEMARNAP, doc. Final, Abril de 1996. [semarnap.gob.mx](http://semarnap.gob.mx), actualmente [semarnat.gob.mx](http://semarnat.gob.mx)
- ✓ MEDINA, Miguel A. El Tetzxontzinco: Uso Agrícola del agua en el tiempo de Netzahualcóyotl,

Tláloc, Revista trimestral de la Asociación Mexicana de Hidráulica No. 7, México, enero/marzo de 2000

- ✓ Situación del Subsector de Agua Potable y Saneamiento a diciembre de 1999, México, CNA.
- ✓ Uso sustentable del agua en la Cuenca del Río Bravo, Revista Vertientes, órgano de la Comisión Nacional del Agua, México, Año 9, num 85, febrero de 2003, pag.14.
- ✓ Versión estereográfica de la Presentación e instalación del Consejo Consultivo del Agua, Los Pinos, México, 17 de Marzo de 2000. Palabras del Ing. Guerrero Villalobos, Director de la CNA, durante la ceremonia de instalación del Consejo Consultivos del Agua, por el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, en el Salón Adolfo López Mateos
- ✓ VERTIENTES, Revista de Comunicación Interna, No. ISSN 1404-2881, Año 5, Núm. 43, Junio 1999. CNA
- ✓ VILLAGÓMEZ, Alejandro Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de los proyectos gubernamentales: La experiencia en México en Gestión y Política Pública Revista CIDE, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre, pp207-234, México, 1995
- ✓ XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Resultados preliminares. Fuente: INEGI, México

## GLOSARIO

**Agua no contabilizada:** El concepto de agua no contabilizada se define como la diferencia entre la unidad y el cociente del volumen de agua facturada y el agua producida, y lo reportan 306 entidades prestadores del servicio.

**Agua residual:** la que se vierte al drenaje o cualquier otro cuerpo o corriente, proveniente de alguno de los usos a que se refiere la presente ley y que haya sufrido degradación de sus propiedades originales.

**Agua tratada:** la residual resultante de haber sido sometida a procesos de tratamiento, para remover sus cargas contaminantes.

**Aportaciones:** Son las transferencias de recursos que destina el gobierno federal para el fortalecimiento del federalismo y que se da mediante el Ramo 33: Aportaciones federales a Entidades y Municipios

**Cauce:** el canal natural o artificial con capacidad necesaria para llevar las aguas de una creciente máxima ordinaria de una corriente.

**Condiciones particulares de descarga:** los parámetros máximos permisibles de descargas a los mantos acuíferos.

**Contribuciones:** incluyen al impuesto predial y los impuestos por traslado de dominio. Entiéndase lo que por derecho le corresponde a los municipios y estados del conjunto de ingresos fiscales para su ejercicio y que asciende a casi 20% del total.

**Cuota:** contraprestación que deben pagar los usuarios a los organismos prestadores de servicios de los escurrimientos de agua de la cuenca aportadora.

**Depósito o vaso:** depresión natural o artificial de captación o almacenamiento

**Derivación:** la conexión de cualquiera de los servicios a que se refiere la presente ley, de un predio a otro colindante.

**Drenaje:** el servicio que proporcionan los organismos prestadores de los servicios a los usuarios del servicio de agua potable, para recolectar y alejar las aguas residuales resultantes de este último servicio o de la explotación de fuentes concesionadas

**Contenido ecológico:** elementos físicos, químicos o bacteriológicos, que se deberán contener en la descarga de aguas residuales a los sistemas de drenaje o colectores, incluyendo los cauces y corrientes de jurisdicción estatal.

**Ingresos:** lo que pueda cobrar el municipio por los servicios públicos que preste o concesiones: derechos de agua, drenaje, entre otros.

**Organismo Operador del Servicio:** La dependencia o entidad pública municipal o privada responsable de la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales

**Organismo prestador de los servicios:** la dependencia o entidad, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, que en los términos de la presente ley tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial.

**Rendimientos:** percepciones o cobros por concepto de renta de propiedades del Ayuntamiento, o por cuotas para el disfrute de un área de uso público; por ejemplo un parque.

**Servicio de drenaje:** la actividad que realiza el organismos prestador de los servicios a través de la red o sistema de conductos y dispositivos para recolectar, conducir, alejar y disponer de las aguas residuales y pluviales.

**Servicio de suministro de agua potable:** la actividad mediante la cual el organismo prestador de los servicios proporciona agua apta para consumo humano.

**Servicio de tratamiento de aguas residuales:** las actividades que realiza el organismo prestado de los servicios para remover y reducir las cargas contaminantes de las aguas residuales.

**Sistema de Información del Agua:** conjunto de sistemas, bases de datos y demás información relacionada con los inventarios de los cuerpos de agua y de la infraestructura hidráulica; de las inversiones realizadas en esta materia; la cartera de estudios y proyectos y la demás información climática, hidrográfica e hidrológica de las cuencas del Estado de México, incluyendo los registros de los títulos de concesión de agua y permisos correspondientes, la de su red de monitoreo en cantidad y calidad y padrón de usuarios.

**Sistema Estatal del Agua:** conjunto de planes, programas, proyectos, obras, normas y acciones que dan sustento a la administración de las aguas de jurisdicción estatal y la mejor prestación de servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, incluyendo el reuso de las aguas residuales tratadas.

**Tarifa:** la tabla de precios que deben pagar los usuarios como contraprestación por determinado uso, rango de consumo o descarga, en función del tipo de usuario, zona socioeconómica o cualquier otro factor que apruebe la autoridad competente.

**Uso comercial:** la utilización del agua en establecimientos y oficinas, dedicadas a la comercialización de bienes y servicios.

**Uso de servicios públicos:** la utilización del agua para el riego de áreas verdes de propiedad estatal y municipal y para el abastecimiento de las instalaciones que presten servicios públicos, incluyendo la captación de agua en embalses para conservar las condiciones ambientales y el equilibrio

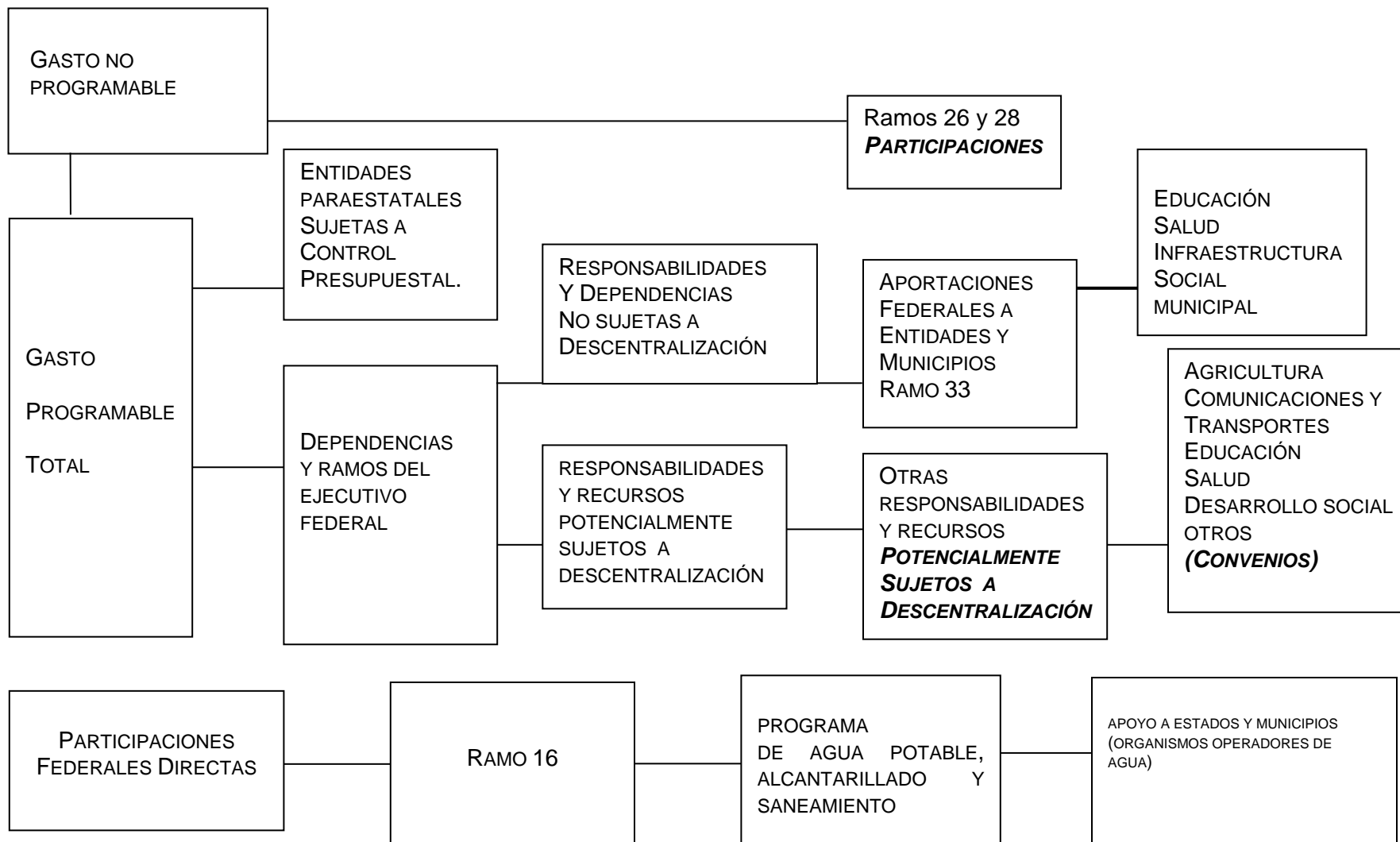
**Uso doméstico:** la utilización de agua destinada al uso particular de las personas y del hogar, así como el riego de jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos, siempre que estas últimas dos aplicaciones no constituyan actividades lucrativas.

**Uso industrial:** la utilización de agua de extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en calderas, en dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aún en estado de vapor que es usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento.

**Uso público urbano:** la utilización de agua para el abasto a centros de población o asentamientos humanos, a través de la red primaria a cargo del organismo prestador de los servicios.

**ANEXO 1**

**ESQUEMA DE PARTICIPACIONES Y TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.**



**Fuente:** Diseño con base a la información obtenida de SEMARNAP: 1996

## ANEXO 2



## PARTICIPACIONES (RAMO 28)

FONDO GENERAL	BASES DE DISTRIBUCION	EFECTO	CONTROL DEL RECEPTOR SOBRE LAS VARIABLES
<b>1a. PARTE</b> (45.17%)	Población	Igualitario	Bajo
<b>2a. PARTE</b> (45.17%)	Fórmula en base a crecimiento Efecto Calidad de gasolinas (70%) Otros Efectos	Redistributivo Redistributivo Resarcitorio	Bajo
<b>3a. PARTE</b> (9.66%)	Compensatorio	Redistributivo	Bajo
<b>FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL</b>	Fórmula en base a crecimiento Otros efectos	Redistributivo Resarcitorio	Medio
<b>IEPS</b>	Consumo y Producción	Resarcitorio	Bajo
<b>ISAN</b>	Recaudación	Resarcitorio	Alto
<b>TENENCIA</b>	Recaudación	Resarcitorio	Alto

Fuente: Taller 4: *Federalismo y financiamiento regional y local*, Conferencia Impartida por el Lic. Fernando Elizondo Barragán; Secretario de Finanzas y Tesorería del estado de Nuevo León, el 15 de noviembre de 2001, en el Foro Internacional de Federalismo, en el World Trade Center de Boca del Río Veracruz.



# TRANSFERENCIAS RAMO 28 Y 33

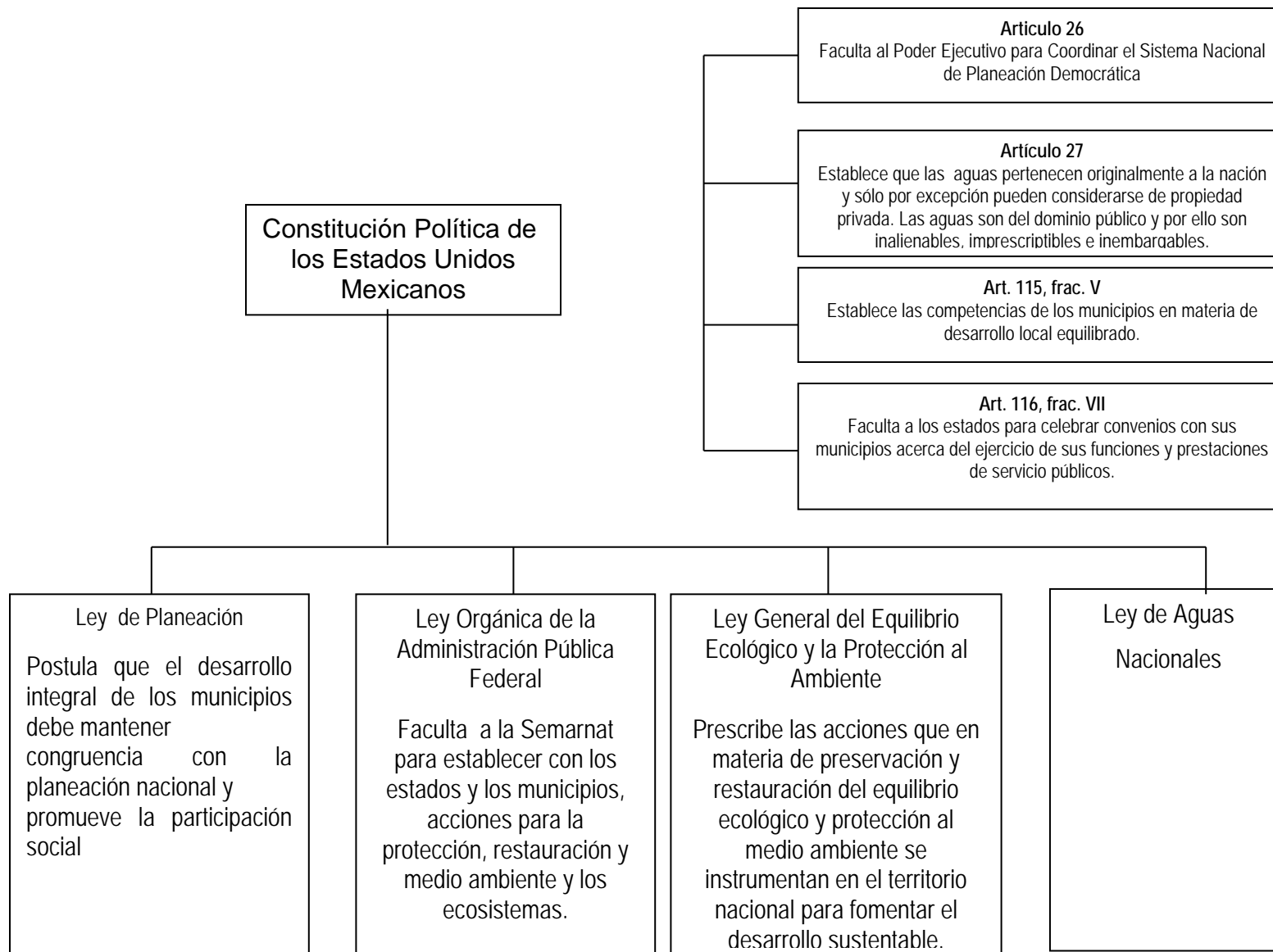
ANEXO 3

CONCEPTOS	CRITERIO DE DISTRIBUCION	MONTO 2000 (mdp)	EFEECTO REDISTRIBUTIVO	EFEECTO ARBITRARIO	EFEECTO RESARCITORIO	EFEECTO IGUALITARIO	CONTROL DEL RECEPTOR SOBRE LAS VARIABLES
<b>RAMO 28</b>							
<b>FONDO GENERAL</b>							
1a. Parte	POBLACION	61,938				61,938	0
2a. Parte	ASIGNABLES	61,938	30,969		30,969		0
3a. Parte	COMPENSACION	13,246	13,246				0
COORD. DERECHOS	COMO EL FGP	6,856	5,308		1,548		0
RESERVA	COMPENSACION	1,543	1,543				0
<b>FONDO FOMENTO</b>	ASIGNABLES	6,856	3,428		3,428		3,428
IEPS	RESARCITORIO	3,855			3,855		0
ISAN	RECAUDACION	4,969			4,969		4,969
TENENCIA	RECAUDACION	8,964			8,964		8,964
<b>RAMO 33</b>							
FAEB	HISTORICO	124,989		124,989			0
FASSA	HISTORICO	21,237		21,237			0
FAIS	CARENCIAS	15,990	15,990				0
FORTAMUN	POBLACION	15,030				15,030	0
FAM	NECESIDADES?	5,223	5,223				0
FASP	NECESIDADES?	5,170	5,170				0
FAETA	NECESIDADES?	1,989		1,989			0
<b>TOTALES</b>		<b>359,792</b>	<b>80,876</b>	<b>148,215</b>	<b>53,733</b>	<b>76,968</b>	<b>17,361</b>
<b>% DEL TOTAL</b>		<b>100.00%</b>	<b>22.48%</b>	<b>41.19%</b>	<b>14.93%</b>	<b>21.39%</b>	<b>4.83%</b>

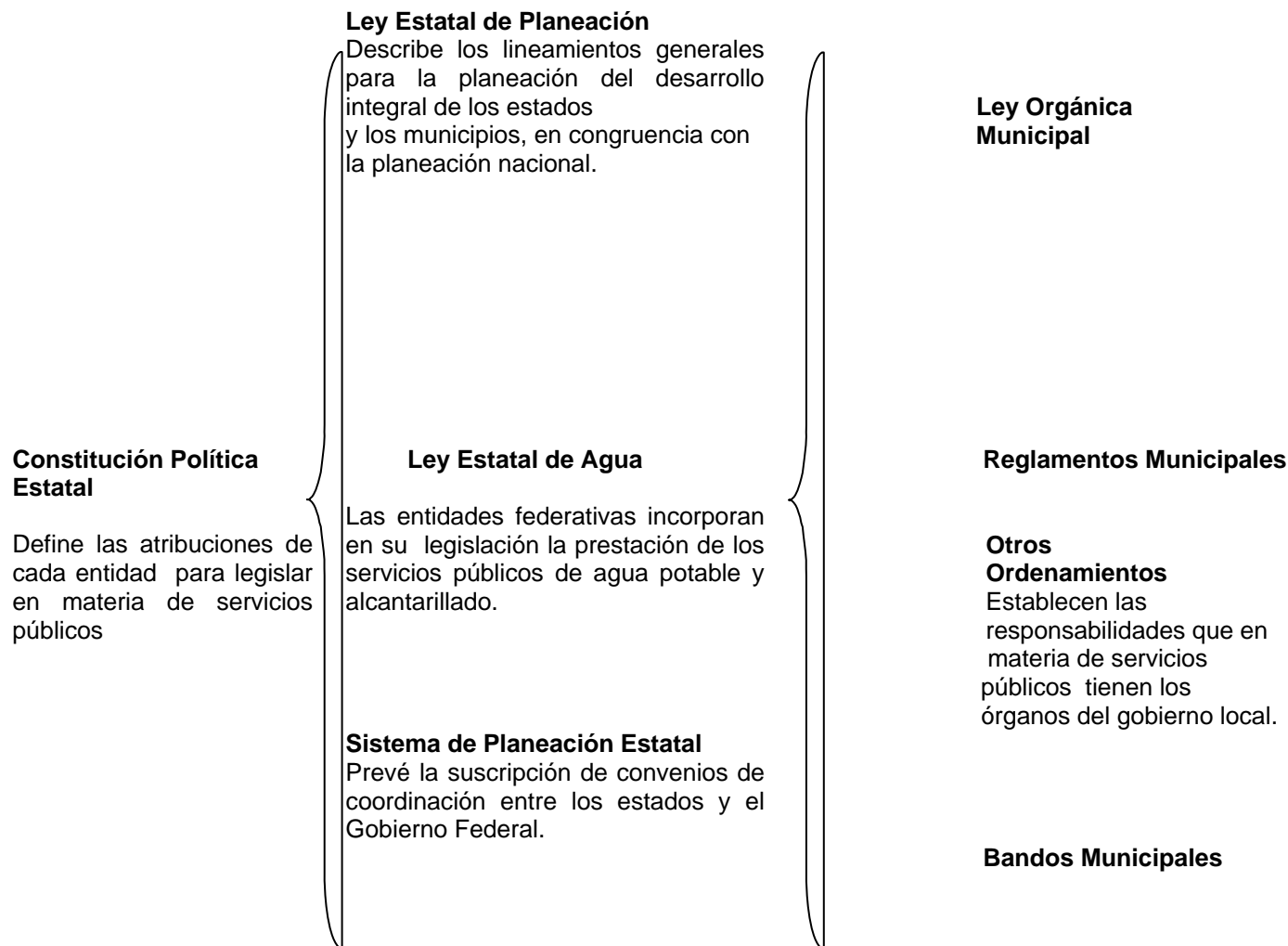
Fuente: Taller 4: *Federalismo y financiamiento regional y local*, Conferencia Impartida por el Lic. Fernando Elizondo Barragán; Secretario de Finanzas y Tesorería del estado de Nuevo León, el 15 de noviembre de 2001, en el Foro Internacional de Federalismo, en el World Trade Center de Boca del Río Veracruz.



**ANEXO 4 DIAGRAMA DEL MARCO JURÍDICO FEDERAL DEL AGUA**



**ANEXO 5 ORDENAMIENTOS LEGALES ESTATALES Y MUNICIPALES EN MATERIA DE AGUA**



Fuente: SEMARNAP, 1996.

## Anexo 6 Ordenamientos jurídicos en los que actúa la Comisión Nacional del Agua

### Leves

Ley Federal de Derechos en Materia del Agua  
Ley de Aguas Nacionales

### Reglamento

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales  
Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otros materiales  
Reglamento para la Operación, Conservación, Mantenimiento y Administración de la Infraestructura y de los Bienes Concesionados del Distrito de Riego 066: Santo Domingo, Baja California Sur.1996 2000

### Decretos

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua  
Decreto que otorga facilidades administrativas y condona contribuciones a usuarios de aguas nacionales y bienes públicos inherentes con actividades de carácter agrícola, silvícola, pecuario y acuícola  
Decreto que otorga facilidades administrativas y condona contribuciones a usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, que se dediquen a actividades industriales, comerciales y de servicios  
Decreto mediante el cual se otorga facilidades administrativas y condona contribuciones al Distrito Federal, Estados y Municipios usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes  
Decreto que reforma el Diverso publicado el 11 de octubre de 1995, mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y se condonan contribuciones a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, que realicen actividades de carácter agrícola, silvícola, pecuario y acuícola  
Decreto que reforma el Diverso publicado el 11 de octubre de 1995, mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y se condonan contribuciones a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios  
Decreto que reforme el Diverso publicado el 11 de octubre de 1995, mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y se condonan contribuciones al Distrito Federal, estados y municipios usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes. (D.O. 11-oct-1995)  
Decreto por el que se reforman los diversos publicados el 11 de octubre de 1995, mediante los cuales se otorgan facilidades administrativas y se condonan contribuciones a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, que realicen actividades de carácter agrícola, silvícola, pecuario y acuícola; y al Distrito Federal, estados y municipios usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes  
Decreto por el que se presenta el Catálogo de Zona de Veda  
Decreto Demarcación de Zonas Federales  
Decreto por el que se suprime parcialmente la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones y asignaciones para los aprovechamientos de las aguas en las cuencas de los ríos Metztlán, Moctezuma, Tempoal, Verde, Santa María, Tampaón, Guayalejo y Tamesi-Chicayán  
Programa Nacional Hidráulico 2001-2006

### Programas

## Anexo 7

**Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América**

El Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, fue celebrado en 1944.

El citado Tratado comprende la distribución de las aguas de tres ríos que se originan en México y Estados Unidos y que descargan en ambos países, estos son: El río Bravo, El río Colorado y el río Tijuana.

Por medio de este tratado se crea la Comisión Binacional de Aguas Internacionales compuesta por un representante mexicano y uno americano, los gastos de la misma serán sufragados por ambos gobiernos. Además se establece la creación y conservación de presas e infraestructura hidráulica para repartir equitativamente los cauces de los ríos entre ambos países. La negociación más importante se presenta en la distribución de las aguas del Río Bravo.

*a) Distribución de las aguas del Río Bravo*

Según el Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, celebrado en 1944, corresponden a México:

2/3 del agua que llega a la corriente principal del Río Bravo proveniente de los seis ríos mexicanos que se denominan como aforados (Río Conchos, Arroyo de las Vacas, Río San Diego, Río San Rodrigo, Río Escondido y Río Salado).

La totalidad de los escurrimientos de los ríos Álamo y San Juan. Según el mismo Tratado

- Corresponden a México

1/2 del escurrimiento de la cuenca del Bravo no asignado y no aforado, entre Fort Quitman y Falcón.

1/2 del escurrimiento de la cuenca del Bravo debajo de Falcón.

- Corresponden a los E.U.A.

1/3 del agua que llega a la corriente principal del Río Bravo proveniente de los seis ríos mexicanos que se denominan como aforados.

La totalidad de los escurrimientos de los ríos Pecos, Devils, Manantial Goodenough, Alamito, Terlingua, San Felipe y Pinto.

En el mismo Tratado se establece que el volumen conjunto que México debe entregar a los E.U.A. de los ríos aforados no será menor en promedio a 431.72 Mm<sup>3</sup> (millones de metros cúbicos) anualmente, en ciclos que se contabilizarán cada 5 años; por lo que al final de cada ciclo se debe entregar un volumen mínimo de 2,158.6 Mm<sup>3</sup> (431.72 x 5 = 2,158.6 Mm<sup>3</sup>).

Se señala que en el caso de extraordinaria sequía o algún serio accidente en el sistema hidráulico, los faltantes que existieran al final del ciclo de 5 años se repondrán en el ciclo siguiente.

En el Tratado se establece que siempre que la capacidad útil asignada a los E.U.A. en las presas internacionales se llene con aguas que les pertenezcan a los E.U.A., se considerará terminado un ciclo y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose a partir de ese momento un nuevo ciclo.

En total las entregas correspondientes al ciclo 25 fueron por un total de 895 Mm<sup>3</sup> y las del ciclo 26 por 1,682 Mm<sup>3</sup>, es decir un total: 2,577 Mm<sup>3</sup> lo que implica que a septiembre del 2002 se tendría un volumen pendiente de entrega de 1,741 Mm<sup>3</sup>

*b) Acta 308*

Para anticiparse a situaciones de escasez México y Estados Unidos firmaron el 28 de junio de 2002 el Acta 308. El Acta establece que se contabilice a favor de los Estados Unidos de América, en calidad de asignación contingente, un volumen de 111 millones de metros cúbicos de las presas internacionales, los cuales serán devueltos por los propios Estados Unidos en el mes de octubre de este año en caso de que para entonces el volumen mexicano de las presas internacionales no se haya recuperado.

## ANEXO 8

**FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA MUNICIPALES**

Después de analizar 29 leyes estatales en materia de agua<sup>1</sup> que existen en el país en las cuales se especifica el modelo de constitución que debe tener el Organismo Operador de Agua Municipal se puede afirmar que existe una coincidencia entre muchas de ellas en esta materia.

Debe aclararse que el modelo organizativo que cada legislatura estatal propone está basado en la realidad de los municipios de su región atendiendo la tipología de ellos (rural, urbano, semiurbano, metropolitano, etc.) y otros factores como los culturales, socioeconómicos, demográficos, etc., y deja en libertad al mismo su organización interna.

Se puede concluir que la mayoría de los organismos operadores se organizan básicamente siguiendo tres modelos constitutivos.

**Modelo 1**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- Consejo directivo
- Consejo Consultivo
- Un Director General
- Un Comisario y el personal técnico y administrativo que se requiera para su funcionamiento

A su vez, el **Consejo directivo** estará integrado por :

- Presidente municipal
- El Regidor de la Comisión Correspondiente
- Un Representante del Instituto
- Un representante por cada uno de los siguientes usuarios: Domésticos que podrán ser quién represente a los Comités de colonos acreditados ante el Municipio; Comerciales, de servicios, agropecuario e industriales, pudiendo ser los titulares de las Cámaras o de sus agrupaciones gremiales.
- Secretario ( será el Director del Organismo) con voz pero sin voto

**Modelo 2**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- **Consejo de administración** mismo que se integra por:
  - Presidente ( presidente municipal)
  - Un secretario (gerente del organismo operador)
  - Y vocales propietarios que deberán ser representantes de los sectores público y privado ( son nombrados por el Cabildo en Pleno o por Mayoría simple

**Modelo 3**

El organismo operador municipal de Agua estará integrado por:

- **Junta de gobierno**
- Consejo Consultivo
- Un Director general
- Un comisario

---

<sup>1</sup> Excepto las del Estado de México y Querétaro

La Junta de gobierno se integra por el presidente municipal, el síndico del H. Ayuntamiento, Un representante de la Comisión Nacional del Agua, el representante del Consejo Consultivo del organismos y el Vicepresidente del Consejo consultivo del organismo

A continuación se muestran las estructuras organizacionales que prevén las leyes estatales para los organismos operadores de agua municipal de cada uno de los estados.

### **Aguascalientes**

Se concibe al organismo operador como un Organismo descentralizado del municipio con personalidad jurídica y patrimonio propios:

Consejo directivo  
Consejo Consultivo  
Un Director General  
Un Comisario y el personal técnico y administrativo que se requiera para su funcionamiento

### **Baja California Sur**

Los organismo operadores son administrados por un consejo de administración el cual estará formado por:

Presidente municipal  
Secretario y vocales propietarios que deberán ser representantes de los sectores público, privado y social

El presidente del consejo será el presidente municipal, el Secretario será el gerente del organismo operador

### **Campeche (diciembre 21 de 1992)**

Se conciben a los Organismos operadores municipales como organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, se instalan mediante acuerdo del Ayuntamiento municipal y en su estructura, administración y operación se sujetan a la ley

- Junta de gobierno
- Consejo Consultivo
- Director general y un comisario

La junta de gobierno se integra por el presidente municipal, el síndico del H. Ayuntamiento, Un representante de la Comisión Nacional del Agua, el representante del Consejo Consultivo del organismos y el Vicepresidente del Consejo consultivo del organismo

### **Organismos operadores intermunicipales**

Los municipios del estado previo convenio de sus Ayuntamientos podrán coordinar para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado de un organismo operador existente en alguno de los municipios o de uno nuevo.

Por disposición de la Ley, se subroga en las responsabilidades y asume los derechos y obligaciones de los organismos operadores que se extinguen.

El patrimonio del organismo público será distinto e independiente del patrimonio de los Municipios coordinados; asimismo, las relaciones jurídicas del organismo serán independientes de las relaciones jurídicas de los municipios relativos.

Tendrá los objetivos, atribuciones, estructura, administración y las reglas de operación a que se refiere el párrafo anterior. En relación a su nuevo ámbito de competencia municipal, prestará los servicios de Agua Potable y alcantarillado a los municipios que comprenda, de acuerdo a las reglas y condiciones previstas en el convenio que celebren los respectivos Ayuntamientos municipales.

En el órgano de gobierno de los organismos operadores intermunicipales concurrirán con el carácter de Presidente, el Presidente Municipal del municipio que se determine en el convenio respectivo, o a falta de la determinación, la presidencia será rotativa; y como Vicepresidente, el o los otros presidentes municipales de los otros ayuntamientos que hubieren celebrado el respectivo convenio.

El presidente y los Vicepresidentes tendrán sus respectivos suplentes.

El Consejo consultivo ampliará su composición con el objeto de que estén representadas las principales organizaciones de usuarios de los municipios respectivos.

El comisario será designado por el ejecutivo del Estado.

Lo anterior es independientemente de que el Congreso del Estado resuelva en forma conducente cuando por causa de interés público o para la eficiente prestación del servicio se requiera la creación de un organismo intermunicipal, estableciendo su estructura y operación en los términos de la Ley.

- Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche
- Particulares que cuenten con concesión

### **Coahuila (23 de diciembre 1992)**

**Sistemas municipales de aguas y saneamiento**, organismos públicos descentralizados de los municipios del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Tendrán los siguientes órganos de administración y dirección

- ✓ Un consejo directivo y un Gerente

*El Consejo directivo se integra de la siguiente manera:*

- ✓ Presidente municipal
- ✓ Por el número de Consejeros que determine el decreto de creación del sistema municipal . deberán representar a las organizaciones de los sectores social, privado y público que determine el decreto.

Los miembros del Consejo directivo contarán con un suplente designado por la organización que representen.

El gerente será designado por el Consejo de entre los integrantes de la terna que al efecto proponga su Presidente.

Los miembros del Consejo directivo designarán de entre ellos a un Secretario

### **Sistemas intermunicipales de aguas y saneamiento**

El Congreso del Estado decretará la Constitución de sistemas Intermunicipales cuando dos o más municipios del Estado, previo convenio se coordinen para la prestación de los servicios



En el consejo directivo de los sistemas intermunicipales concurrirán con el carácter de Presidente y Vicepresidentes. Los presidentes municipales de los ayuntamientos involucrados. La Presidencia del Consejo directivo tendrá carácter rotatorio entre los presidentes municipales quienes desempeñarán esa función por periodos semestrales.

Cada uno de los municipios de la jurisdicción, tendrá el mismo número de Consejeros. El secretario del sistema será designado por los miembros del Consejo directivo

Habrà un Comisario por cada municipio integrante y será designado y removido libremente por los respectivos Cabildos.

### **Colima (22 de julio de 1995)**

Sistema Estatal de agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

1. Organismos operadores
2. Organismos intermunicipales
3. Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del estado de Colima

1 y 3 formarán parte de la administración paramunicipal y de la administración paraestatal.

En el caso previsto por el Artículo 82 de la ley orgánica del municipio libre se adecuará su estructura y operación para llevar a cabo al normatividad, asistencia, supervisión, etc..

#### **Estructura de los organismos operadores:**

- ✓ Contarán con un Consejo de Administración
- ✓ Un Consejo Consultivo
- ✓ Un Director General y un Comisario

#### **El Consejo de Administración se integra por :**

- El presidente municipal
- Dos regidores del Ayuntamiento, uno nombrado por los regidores de mayoría y otro propuesto por la primera minoría.
- El o los diputados del o los distritos que comprenda el municipio respectivo;
- Un representante de la comisión Estatal
- Un representante del Gobierno del Estado
- Un representante de la Comisión Nacional del Agua, a quien se invitará a participar en el consejo
- El Presidente y cuatro miembros del Consejo Consultivo del organismo y
- El Director General del organismo, quien fungirá como secretario del Consejo.

#### **Organismos intermunicipales**

En el órgano de gobierno de los organismo operadores intermunicipales concurrirán con el carácter de presidente el Gobernador y como Vicepresidentes los presidentes municipales de los ayuntamientos que hubieren celebrado el respectivo convenio. En este caso se suprimirá el representante del gobierno del Estado. El Presidente y los Vicepresidentes tendrán sus respectivos suplentes.

El Consejo Consultivo ampliará su composición con el objeto de que estén representadas las principales organizaciones de usuarios de los municipios respectivos.

El Comisario será designado por el Secretario de la Contraloría

Los Regidores y Diputados se considerarán por cada uno de los ayuntamientos y distritos que comprenda cada municipio.

Lo anterior es independiente de que el Congreso del Estado resuelva conducente, cuando por causa de interés público o para la más eficiente participación del municipio se requiera crear un organismo operador intermunicipal, estableciendo su estructura y operación.

### **Chiapas (1993)**

Organismos descentralizados del municipio, operadores de los servicios de agua potable y alcantarillado

Cada organismo se organiza con un Consejo de Administración y un Director General:

El consejo se integra por:

- El Presidente Municipal o persona que este designe
- Un representante de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento
- Un representante de la Gerencia Estatal de la Comisión Nacional del Agua
- Dos representantes de los sectores económicos más representativos del municipio
- Un representante de los usuarios del servicio y
- Los demás organismos que el propio Consejo Directivo considere necesario invitar a formar parte del mismo, de entre los que realicen actividades afines en la materia en el municipio respectivo.

El Presidente municipal o la persona que este designe, presidirá el Consejo; el representante de la Comisión Estatal de Agua y saneamiento será el Secretario; la Tesorería recaerá en uno de los representantes de los sectores económicos más representativos del municipio y los representantes restantes ocuparán el cargo de Vocal. Todos los miembros del Consejo contarán con voz y voto; el Presidente del mismo tendrá voto de calidad en caso de empate.

### **Chihuahua (26 de abril de 1950)**

Juntas municipales de agua y saneamiento de la municipalidad de .....organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- El Presidente, por el gobernador del Estado en terna propuesta por el ayuntamiento
- El tesorero por la Junta central de Aguas y saneamiento del Estado
- El secretario por el Ayuntamiento respectivo
- El primer Vocal por la Cámara de propietarios de la municipalidad
- Segundo Vocal por la Cámara de Comercio de la municipalidad
- El tercer vocal por el Jefe de la Unidad Sanitaria de la municipalidad

### **Durango (14 de agosto de 1981)**

Organismos operadores de los sistemas y vigilados en su cumplimiento y normatividad por la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, este último se organiza de la siguiente manera:

- Consejo de Administración
- Director General
- Subdirecciones
- Administraciones

El consejo de Administración esta integrado por:

- Un presidente
- Un secretario
- Un tesorero

Dichos puestos los ocuparán el C. Gobernador del estado, el C. Secretario General de Gobierno y el c. Tesorero general del Gobierno del estado

El Director General será designado por el Consejo de administración

#### **Guanajuato (6 de abril de 2000)**

Los municipios en la creación de los organismos operadores del servicio deberán atender en cuanto a su estructura y funcionamiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal y en los reglamentos que al efecto emitan.

Se podrán crear organismos operadores intermunicipales

#### **Guerrero (26 de abril 1994)**

Ayuntamientos vía Juntas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento son órganos administrativos descentralizados subordinados jerárquicamente al propio ayuntamiento

El ayuntamientos podrán crear Comisiones de agua potable, alcantarillado y saneamiento como organismos públicos descentralizados de los mismos, deberá ser aprobada por el H. Congreso del Estado.

Se integrarán por un administrador designado y removido por el cabildo a propuesta del Presidente municipal, por el Comisario municipal cuando no se trate de la Junta de la Cabecera y dos representantes de los usuarios designados por los interesados.

El Gobierno del Estado asignará un Contralor que ejerza funciones de control y evaluación en las Juntas o Comisiones de agua potable, alcantarillado y saneamiento

#### **Hidalgo (30 de diciembre de 1999)**

Organismos operadores municipales están integrados por:

Una Junta de gobierno y un director general, la Junta de Gobierno se integra por:

- El Presidente Municipal (Presidente de la Junta)
- El Síndico Procurador
- Un Regidor
- El Tesorero Municipal
- El Director de Obras Públicas Municipales
- Un representante de la Comisión Nacional del Agua

Por cada representante propietario se nombrará un suplente. Se podrá invitar a formar parte de la Junta con voz pero sin voto a representantes de las Dependencias federales, Estatales ó Municipales.

El Director General del Organismo Operador será designado y removido por el Presidente Municipal, deberá ser ciudadano mexicano con experiencia técnica, administrativa y profesional comprobada en materia de agua.

Los organismos operadores municipales podrán constituirse como sociedades anónimas bajo el régimen de empresas de participación municipal, en cuyo caso el capital social deberá

suscribirse mayoritariamente por el municipio o por Entidades de la administración Pública Municipal.

La Constitución, organización y funcionamiento de las sociedades anónimas con capital mayoritariamente público, se regirá por la Legislación Mercantil y la Ley Orgánica Municipal etc....Las disposiciones relativas a la Junta de Gobierno se entenderán referidas al Consejo de administración.

Se podrán constituir organismos intermunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios siendo aplicable la legislación de organismos públicos descentralizados. También podrán constituirse como sociedades anónimas bajo el régimen de empresas de participación estatal o municipal, en cuyo caso el capital social será mayoritariamente por los municipios o entidades de las administraciones públicas municipales correspondientes.

Se subrogará en las responsabilidades y asumirá los derechos y obligaciones de los organismos operadores que se extingan.

La Junta de Gobierno del organismo operador intermunicipal se integrara son:

1. Los presidentes municipales que hayan celebrado Convenio
2. Un representante de la Comisión Estatal de Agua y Alcantarillado
3. Un representante de la Secretaría de la Contraloría
4. Un representante de la Comisión Nacional del Agua

El Presidente de la Junta de Gobierno será el Presidente Municipal que de común acuerdo se elija por los que celebren el Convenio.

El Director General será designado y removido por su Junta de Gobierno

#### **Michoacán (13 de junio de 1994)**

1. Organismos operadores y Juntas Locales Municipales
2. Organismos operadores intermunicipales
3. Organismos estatales que funcionen en base a contratos o convenios con los ayuntamientos municipales y
4. Por particulares, por virtud de concesión o contrato de prestación de servicios

**Organismos operadores municipales:** órganos descentralizados con patrimonio y personalidad jurídica propios.

#### Estructura

- Una Junta de Gobierno
- Un Consejo consultivo
- Un Director y
- Un Comisario

Tienen el mismo periodo de gestión que el ayuntamiento

La junta de gobierno se compone por:

- ✓ Un Presidente
- ✓ Un secretario y
- ✓ Vocales.

El Director del organismo operador es designado y removido por la Junta de Gobierno a propuesta del presidente así como a los administradores de las Juntas locales municipales a propuesta del presidente de éstas.

### **Juntas Locales municipales**

Se pueden formar juntas locales municipales que dependen del organismo operador de cada uno de los municipios, los cuales estarán integrados por el Jefe de Tenencia o el encargado del orden de la localidad de que se trate, quien tendrá el carácter de Presidente de las mismas, un secretario que será designado por el ayuntamiento a propuesta del Presidente municipal y cuando menos tres vocales que serán elegidos de entre los ciudadanos con más ascendencia en la localidad. En todo caso deberá existir un acuerdo del ayuntamiento para la creación de estas Juntas.

**Organismos Operadores Intermunicipales** La misma que en otros estados.

**Comité de agua Potable, Alcantarillado y saneamiento del Estado de Michoacán:** organismo descentralizado del Ejecutivo del Estado

Es un órgano con ámbito competencia en toda la entidad federativa, de carácter normativo de los organismos operadores de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Estructura

Un Consejo de administración, un Director General y un Comisario público designado por la Contraloría General de Estado, en los términos de la Ley de entidades paraestatales del Estado.

### **Morelos (26 de julio de 1995)**

Organismos operadores municipales:

- Una Junta de Gobierno
    - Presidente municipal
    - Un síndico procurador
    - El Regidor (le compete la conservación del agua potable y el saneamiento
    - Y el Regidor de Hacienda
    - Un representante de la Contaduría Mayor del Congreso del Estado
    - El Presidente del Consejo consultivo del Organismo Operador
    - Un representante de la Comisión Nacional del Agua u organismos que desempeñen su función
- Se podrá invitar a participar en la Junta a las dependencias federales o estatales, también se podrá invitar representantes de los usuarios que formen parte del Consejo Consultivo; tendrán voz pero no voto.
- Un Consejo Consultivo
  - Un Director General y un Comisario

**Organismos operadores intermunicipales:** lo mismo que en otros estados

### **Nuevo León (16 de junio de 1995)**

Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Nuevo León presta el servicio a todos los municipios del estado.

### **Oaxaca (13 de febrero de 1993)**

**Organismos operadores municipales (podrán convertirse en intermunicipales)**

**Estructura:**

- Junta de Gobierno
    - Un Presidente (Presidente municipal)
    - Un Secretario (es removido libremente por el presidente)
    - Vocales
      - Primer Vocal: representante del Instituto Estatal del Agua
      - Segundo Vocal: representante de la Comisión Nacional del Agua
      - Tercer vocal: el Presidente del Consejo Consultivo del Organismo
- Los demás vocales que determine la Junta de Gobierno

Se podrán invitar a formar parte de la Junta a representantes de las dependencias federales o estatales así como del municipio cuando se trate de algún asunto que por su competencia o jurisdicción deban de participar así como a los representantes de los usuarios que formen parte del Consejo Consultivo; con voz pero sin voto.

- Un Consejo Consultivo
- Un administrador o Director y
- Un Comisario

**Organismos operadores intermunicipales:** lo mismo que en otros estados

**Puebla (28 de febrero de 1992)**

Organismos operadores de los servicios de agua potable y alcantarillado que podrán ser: regionales, de zonas conurbadas, de localidades o municipales.

Las Juntas de administración, Mantenimiento y Operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

**Organismos operadores:**

Cuentan con un Consejo Directivo (suprema autoridad del mismo) en el decreto de creación se señalará el número y la forma de nombramiento de los miembros del Consejo directivo así como las obligaciones, derechos y atribuciones generales y particulares de los mismos.

**Las Juntas de administración, Mantenimiento y Operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado.**

Se crean por tiempo determinado sujetas a las disposiciones de la Comisión estatal de acuerdo con la Ley y su Reglamento

**Patronatos pro introducción**

Presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales los cuales serán nombrados por el Ayuntamiento que corresponda y durará por un año en su cargo pudiendo ser ratificados.

Estos patronatos se identifican en lugares donde no exista el servicio de agua potable y alcantarillado: Son instituidos por el Ayuntamiento respectivo y no puede haber más de uno por comunidad.

**Quintana Roo (30 de septiembre de 1981)**

Los servicios públicos estarán a cargo de un organismo público descentralizado de naturaleza mixta estatal y municipal (Comisión de agua Potable y alcantarillado)

- Consejo directivo
- Presidente (Gobernador del Estado)
- Un Vocal Secretario ( Secretario de Obras Públicas y Desarrollo Urbano)
- Siete Vocales que serán los presidentes municipales de cada uno de los ayuntamientos de la Entidad)
- Consejo consultivo
- Director general y
- Organismos operadores

Organismos operadores encargados de la administración, operación y mantenimiento, conservación y manejo de los sistemas de agua potable y alcantarillado establecidos o por establecer en las poblaciones de la Entidad de acuerdo con las normas y lineamientos que establezca la Comisión.

El **31 de diciembre de 1992**, para mejorar los servicios a su cargo cada Organismo operador contará con una Junta Técnica que se integrará con el Presidente Municipal y con representantes de los principales sectores de la población en el municipio de que se trate. Esta Junta se integrara con representantes de los usuarios de los sectores social y privado que determine el Gobernador del Estado así mismo se invitara a formar parte de él a las instancias Federal, Estatal y Municipal que se consideren convenientes; será presidido por el Secretario de Obras Públicas y desarrollo Urbano, asistido por un Secretario que será el director General de la Comisión.

**La Comisión de agua Potable y Alcantarillado del Estado para el cumplimiento de sus fines**

- Consejo Directivo (contará con un Consejo Consultivo)
- Dirección General
- Organismos operadores

**San Luis Potosí (25 de enero de 1996)**

1. Organismos operadores municipales
2. Organismos operadores paramunicipales
3. Organismos operadores intermunicipales y
4. Particulares que cuenten con concesión o hayan celebrado el respectivo contrato de prestación de servicios u otro documento análogo, quienes no tendrán carácter de autoridad.

La creación de los **organismos operadores** paramunicipales e intermunicipales serán autorizados mediante decreto expedido por el Congreso del Estado, mediando solicitud expresa de los ayuntamientos; éstos gozarán para el cumplimiento de sus objetivos y funciones de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los organismos operadores municipales son aquéllos que forman parte de la estructura orgánica de los propios municipios y se rigen en cuanto a los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

En las localidades rurales, ejidales o comunales y congregaciones en las que se organizan bajo procedimientos tradicionales para procurarse el servicio público de agua potable, se respetará su forma de organización y a propuesta de éstos, se podrá integrar un organismo.

Los **organismos paramunicipales** son entidades descentralizadas de los ayuntamientos. Cuentan con:

- Un Consejo de administración
    - El número de miembros que determine el decreto expedido por el Congreso del Estado teniendo presente los sectores representativos de la sociedad
    - Un representante de la Comisión Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y
    - Un representante del ayuntamiento respectivo, el que deberá ser nombrado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal.
- Cada dos años se removerá la mitad de los miembros del consejo. Así mismo, se podrán invitar a formar parte a representantes de las dependencias Federales, Estatales y Municipales.
- Un Director general y
  - Un Comisario

Éstos dos últimos son designados por el Consejo de Administración a propuesta de la terna que para cada caso presente el ayuntamiento correspondiente durarán en su cargo dos años pudiendo ser ratificados.

**Organismos operadores intermunicipales:** Lo mismo cuentan con un Consejo de administración, un Director general y un Comisario

**Sinaloa (27 de mayo de 1998) modificación y adición de artículos de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado**

Organismo público descentralizado de la administración pública municipal llamada Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado con personalidad jurídica y patrimonio propios y residirá en la cabecera municipal.

Las Juntas serán administradas por:

- Un Consejo Directivo (El presidente del Consejo será el Presidente Municipal)
  - Presidente



- Un secretario
- Un representante de la Comisión
- El Tesorero Municipal y hasta siete Vocales propietarios que deberán ser representantes de los sectores público, social y privado.
- Un Gerente (el secretario será el Gerente General de la Junta)
- Vocal ejecutivo ( es el Secretario de la Comisión o quién este designe, quien participará con voz pero sin voto)

Los Vocales serán nombrados y removidos libremente por el Ayuntamiento correspondiente. Por cada Vocal Propietario, se podrá sustituirlo con las atribuciones de éste, cuando no pueda asistir a las sesiones del Consejo directivo.

### **Sonora (7 de mayo de 1992)**

1. Organismos operadores municipales
2. Organismo operadores intermunicipales
3. Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del estado de Sonora o bien,
4. Por particulares que cuenten con concesión .....

Los organismos señalados en 1 y 3 formarán respectivamente parte de la administración paramunicipal de los Ayuntamientos y de la administración paraestatal del Ejecutivo del Estado a efecto de prestar los servicios a través de una administración descentralizada.

### **Organismos operadores municipales**

Se deberán instalar mediante acuerdo del Ayuntamiento correspondiente y en su estructura, administración y operación se sujetarán a la Ley

- Junta de gobierno
- El presidente municipal
- Un representante de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado del Estado de Sonora
- Un representante del Gobierno del Estado
- Un representante de la Comisión Nacional del Agua a quién se invitará a participar en la Junta y
- Un representante del Consejo consultivo del organismo. Por cada representante propietario se nombrará un suplente
- Un Consejo consultivo
- Un Director general
- Y un Comisario

**Organismos intermunicipales:** lo mismo que en otros Estados.

### **Tamaulipas (1 de agosto de 1992)**

La Operación de los sistemas de agua potable y saneamiento será a través de:

- Comisión estatal de Agua Potable y Alcantarillado (CEAPA)
- Comisiones municipales de Agua Potable y Alcantarillado (COMAPA)
- Juntas de Administración, Operación y Mantenimiento
- Juntas Pro-introducción de Agua Potable

### **Organismos operadores**

- Consejo de administración (integrado por 10 miembros)
- Un representante del Ayuntamiento

- Un representante de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado
  - Un representante de la Comisión Nacional del Agua
  - Un representante del Sector Salud
  - Un Diputado del Distrito, designado por el Congreso del Estado}
  - Un representante del colegio de Ingenieros Civiles
  - Un representante del Colegio o Asociación de Abogados
  - Un representante del Colegio de Contadores Públicos
  - Un representante de la Cámara Nacional de Comercio, debiendo ser el Presidente en turno
  - Un representante del Sector Financiero o Bancario, que deberá ser el Presidente del Centro Bancario en su localidad
- Dentro de los miembros que integran el Consejo de Administración, se elegirá un Presidente, un Secretario y un Tesorero, y los restantes tendrán el cargo de Vocales y desempeñarán las funciones que el propio Consejo de administración y las Leyes y Reglamentos les asignen.
- Gerente general (es designado por el Titular del Ejecutivo del Estado)
  - Comisario

Los representantes deberán tener suplente y durarán 3 años

**Organismos operadores intermunicipales:** lo mismo que en otros Estados

### **Tlaxcala (17 de julio de 1981)**

Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de .....

El órgano superior de gobierno será presidida por el Presidente municipal y en él por lo mínimo participará un representante de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado de Tlaxcala.

### **Veracruz (5 de junio de 1990)**

#### **Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Veracruz**

Los servicios de agua potable, agua salada, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales en el Estado, que no presten directamente a los municipios, serán proporcionados por:

- La comisión Estatal de Agua y saneamiento
- Las Comisiones de Agua Potable y Saneamiento que podrán se: Regionales, de zona conurbada o municipales.
- Las Juntas de Adminbistración, Mantenimiento y Operación de Agua Potable y
- Los patronatos Pro-introducción de Agua Potable.

#### **La Comisión Estatal Agua y Saneamiento**

- Consejo de Administración
- El Director general y
- Los administradores de las Juntas y Patronatos

**Yucatán ( 23 de diciembre de 1981)**

Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán

- Consejo Directivo
- Un presidente que lo será el Gobernador del estado
- Un Secretario (representante común de los Ayuntamientos de los municipios a los que se les presten los servicios de agua potable y alcantarillado y
- Un Vocal que representará a los usuarios de estos servicios y que será asignado por el Congreso del Estado. El representante en el Estado, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, será el asesor Técnico de la Junta ( (30 de septiembre de 1983)

**Zacatecas ( 13 de agosto de 1994)**

1. Organismos operadores municipales
  2. Organismos operadores intermunicipales
  3. Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado o bien:
  4. Por particulares que cuenten con concesión o hayan celebrado el respectivo contrato de prestación de servicios u otro homólogo.
- 1 y 2 forman parte de la administración paramunicipal de los Ayuntamientos y el organismo a que se refiere el 3 de la administración pública paraestatal del Ejecutivo del Estado.

Los organismos operadores deberán instalarse mediante acuerdo del Ayuntamiento Municipal y su estructura, administración y operación se sujetan a la Ley.

Así mismo podrán convertirse en intermunicipales.

- Consejo directivo
  - Presidente municipal
  - Un representante de la Comisión Estatal de Agua Potable, Alcantarillado quien fungirá como primer Vocal
  - Un representante de la Comisión Nacional del Agua (segundo Vocal)
  - El presidente del Consejo consultivo y el Vicepresidente del organismo
  - El director del Organismo
  - El síndico Municipal quien fungirá como comisario.
- Consejo Consultivo
- Director General
- Y un Comisario que será el Síndico municipal