



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN LA DINÁMICA DEL SUBSECTOR AGUA Y SANEAMIENTO

TESINA

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

NURI ABIGAIL SÁNCHEZ CARREÑO

DIRECTOR DE TESINA: MTRO. JESÚS GALLEGOS OLVERA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F. MAYO 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1. La gestión de los recursos hídricos.....	11
1.1. El subsector agua y saneamiento.....	15
1.2. Prelación: actores del subsector.....	24
1.3. Prelación del subsector mexicano de agua y saneamiento.....	32
1.4. La globalización desde abajo: las localidades como fuente del quehacer internacional en torno al subsector agua y saneamiento.....	38
Capítulo 2. Las autoridades locales en el ámbito internacional.....	45
2.1. Las atribuciones de las localidades como proveedoras de servicios de APyS.....	47
2.2. Las autoridades locales en la comunidad global del agua y su dinámica.....	53
2.3. Principales debates sobre la provisión de los servicios de APyS, a nivel global y la inserción en ellos de las autoridades locales.....	64
2.3.1. La crisis del agua: escasez, gestión y gobernanza.....	65
2.3.2. El derecho humano al acceso al agua y al saneamiento y su divergencia con el cobro de los servicios.....	68
2.3.3. Agua para agricultura y agua para las ciudades.....	70
2.3.4. Agua y saneamiento: los servicios públicos y los servicios privados.....	72
2.3.5. La descentralización y la centralización de los servicios.....	76
Capítulo 3. Las autoridades locales mexicanas en la dinámica global en torno a los servicios de APyS.....	79
3.1. México en el espejo: la problemática doméstica de APyS y su reflejo en la esfera mundial.....	81
3.1.1. Perspectiva internacional de la problemática de APyS en México.....	83

3.1.2. Perspectiva nacional académica de la problemática de APyS en México.....	85
3.1.3. Perspectiva nacional no gubernamental de la problemática de APyS en México.....	86
3.1.4. Perspectiva local de la problemática de APyS en México.....	88
3.2. Canales de transmisión de las autoridades locales mexicanas hacia el exterior.....	96
3.2.1. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).....	96
3.2.2. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).....	98
3.2.3. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).....	99
3.2.4. Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).....	100
3.2.5. Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS)..	102
3.2.6. Paradiplomacia directa.....	103
3.3. La inserción de localidades mexicanas en la actividad mundial del subsector APyS.....	106
Conclusiones.....	116
Bibliografía.....	128
Anexos.....	132

Acrónimos

ALOAS – Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento
AMEXCID – Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMH – Asociación Mexicana de Hidráulica
ANEAS – Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México
APAZU – Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
APyS – Agua Potable y Saneamiento
AWWA – Asociación Norteamericana de Obras Hidráulicas
BANOBRA – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
CAEM – Comisión del Agua del Estado de México
CCA – Consejo Consultivo del Agua
CEAQ – Comisión Estatal de Aguas de Querétaro
CEAS – Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco
CESPT – Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana
CONAGO – Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAGUA – Comisión Nacional del Agua
COP- Conferencia de las Partes
FENAMM – Federación Nacional de Municipios de México
GIRH – Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
GLASS - UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water
GWOPA – Alianza Global de WOPs
GWP – Global Water Partnership
ICLEI – Gobiernos Locales para la Sostenibilidad
IMTA – Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISO – Organización Internacional de Normalización
IWA – Asociación Internacional del Agua
IWRA – Asociación Internacional de Recursos Hídricos
JAPAY – Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán
JUMAPA – Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Celaya
LAN – Ley de Aguas Nacionales
MEDD – Ministerio Francés de Ecología y Desarrollo Sustentable
OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés)
ODM – Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIEau – Oficina Internacional del Agua
OMS – Organización Mundial de la Salud (WHO por sus siglas en inglés)
ONU – Organización de las Naciones Unidas
ONU-Habitat – Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OOMSAPAS – Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Los Cabos

OTAN - Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO por sus siglas en inglés)
PATME – Programa de Asistencia Técnica para la Mejora de la Eficiencia del Sector de Agua Potable y Saneamiento
PCM – Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (JMP por sus siglas en inglés)
PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés)
PPP – Sociedades Públicas-Privadas
PRODDER – Programa de Devolución de Derechos
PROFEPA – Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PROMAGUA – Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua
PROSSAPYS – Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
REPDA – Registro Público de Derechos de Agua
SACMEX – Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SADM – Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey
SAPAL – Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León
SEMARNAT – Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SMN – Servicio Meteorológico Nacional
SRE – Secretaría de Relaciones Exteriores
UCLG – Organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
UNACLA – Comité Asesor de las Naciones Unidas para las Autoridades Locales
UNESCO – Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFCCC – Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSGAB – United Nations Secretary-Generals’ Advisory Board on Water and Sanitation
UN-Water – Naciones Unidas – Agua
USAID - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WOPs – Red de Empresas de Agua Hermanas
WWAP – Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas
WWC – Consejo Mundial del Agua
WWDR - Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo

Introducción

Existen diversos factores y elementos sin los cuales la vida en el planeta no sería factible, así como tampoco lo sería la evolución de las especies ni el desarrollo de la civilización, uno de esos factores es el agua. En toda actividad y sector en que el ser humano divide su organización está involucrado un porcentaje de agua, ya sea para cubrir las necesidades propias de cada sector o de las personas involucradas en ella.

No obstante, es un tema al que pocos profesionistas se dedican por vocación, normalmente el tema del agua tiene poca visibilidad y sólo se le reviste de trascendencia cuando hay carencia de la misma y es flagrante la necesidad disponer de ella para toda actividad o función. Incluso, como estudiosos de las relaciones internacionales tendemos a abordar el tema sólo desde el enfoque estratégico, como el recurso que desatará en el futuro las guerras que hoy son por hidrocarburos.

En relaciones internacionales, al hacer uso de diversas disciplinas para el análisis y comprensión holística de un problema, la problemática del agua no puede ser circunscrita a un enfoque geopolítico sino que, al ser un elemento de demanda multisectorial que no tiene fronteras, tiene implicaciones sociales, económicas, políticas, jurídicas y ambientales, desde el nivel local hasta el nivel mundial. Aquí yace el interés por el tema, en la pertinencia de que al ser un tema multisectorial, con involucramiento multi-actoral, sea abordado desde un campo de estudio que es multidisciplinario.

Retomando la idea del primer párrafo, la relevancia del agua como recurso no es discutible, lo que ha sido sujeto de discusiones es la forma en que se gestiona, distribuye y dispone al final de su ciclo de uso, discusiones que hace unas décadas alcanzaron el nivel global. A partir de 1977, con la Conferencia del Agua de Naciones Unidas, en Mar del Plata, Argentina, el tema del agua comenzó a recibir mayor atención mundialmente, lo cual propició que, progresivamente, comenzara a haber una demanda de incorporar el tema a las agendas nacionales.

En el año 2000, con la Cumbre de la ONU sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Declaración que surgió en torno a ella, los problemas hídricos comenzaron a señalarse y plantearse expresamente y en 2005 comenzó la Década Internacional por la Acción "Agua para la Vida", que concluirá en 2015 junto con el plazo límite que tienen los países firmantes de la Declaración de las Metas del Milenio para presentar el cumplimiento de los compromisos asumidos en dicha declaración.

El compromiso más notable de agua en los ODM, más bien el único explícito en materia de agua, es relativo al agua potable y saneamiento (APyS), la meta 7C es "reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico".¹ Este compromiso es el más relevante porque en el sector hídrico, el acceso al agua potable y el saneamiento (APyS) es un factor pilar para el bienestar, desarrollo y salud de las poblaciones, y en este trabajo de investigación se expondrán las razones por las cuales los servicios de APyS son clave y estratégicos.

¹ Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: reporte 2010*. Nueva York, 2010, p.58.

Las autoridades locales son las que portan la consigna de brindar los servicios de agua potable y saneamiento y, con esa responsabilidad, enfrentan las demandas cotidianas, propias de las poblaciones a las que atienden. De esta labor cotidiana y de hacer frente a situaciones extraordinarias como sequías severas, lluvias atípicas, inundaciones, entre otras, las autoridades locales, en la figura de sus organismos operadores, acumulan *expertise*, información y datos de primera mano que son necesarios para generar los indicadores que permiten realizar evaluaciones periódicas de la situación de los recursos hídricos.

No obstante, el involucramiento de las autoridades locales a distintos niveles de los espacios de discusión y tomas de decisión se observa intermitente, aún cuando ha habido algunos esfuerzos por contar con la presencia de las localidades en diversos espacios. Si bien a nivel interno este involucramiento está en función del tipo de vinculación que se mantenga entre los distintos niveles de gobierno, a nivel internacional esa variable no representa una limitante.

En vista de que la proyección de las discusiones, declaraciones e iniciativas de agua ha sido de arriba hacia abajo, del ámbito global al local, las autoridades locales han tratado de incrementar su presencia y participación internacional. El objetivo de aportar una visión local en las actividades internacionales en torno al APyS es dotar a las acciones que de estas pudieran derivarse con un enfoque basado en la experiencia, la vivencia cotidiana y el conocimiento de los mecanismos gubernamentales propios de cada país, evitando parcialidades, lagunas o variables ausentes. Pero en la dinámica mundial en materia de APyS no es claro el rol que juegan las autoridades locales en el subsector porque no se observa una participación constante o injerencia específica en dicha dinámica, aunque su papel en la provisión de servicios es clara.

Con base en la observación de la movilidad y actividad internacional en torno al sector hídrico, así como en la interacción con diversos actores vinculados al sector, esta investigación se centra en el estudio de los actores más activos y dedicados a uno de los subsectores más relevantes, el de APyS, i.e. las autoridades locales. Por la naturaleza de sus funciones, estas tienen prerrogativas en el subsector al ser los actores primarios en la provisión de ambos servicios, por lo que en este proyecto se busca definir el papel de estas en una esfera que ejerce influencia y cierto grado de movilización de temas hídricos: la esfera internacional.

De esta forma, la pregunta de esta investigación es ¿Qué papel juegan, a nivel internacional, las autoridades locales en la dinámica del subsector agua y saneamiento? Para cuya respuesta se ha formulado la siguiente hipótesis: la actividad internacional en torno al subsector agua y saneamiento ha encauzado tópicos a discutir al interior de las naciones y, aunque la influencia ha sido de arriba hacia abajo, la experiencia, datos e indicadores yacen en las autoridades locales, los cuales proveen de base a las temáticas y discusiones sostenidas a distintos niveles. Las autoridades locales son fuente primordial de información para el quehacer realizado en el mundo sobre el subsector y, como tal, su involucramiento permanente a este nivel es indispensable para cimentar iniciativas realistas y factibles.

Para lo anterior, la primera parte de la investigación se centra en ubicar los conceptos clave dentro del subsector, así como la estructura o esquema general de actores involucrados en la provisión de

los servicios. Para adentrar al lector no especializado en el subsector de APyS, que generalmente es concebido como un campo para técnicos, en el primer capítulo de este trabajo se explica en qué consiste el subsector y qué implicaciones sociales llevan a identificarlo como pilar del bienestar. Se presenta la situación del APyS en el mundo y su avance respecto a los ODM, según reportes internacionales. Igualmente, se señalan las lagunas y desigualdades reconocidas en dichos reportes, los cuales dan idea de lo que no reflejan las cifras globales.

En el capítulo uno se emprende la tarea de hacer un bosquejo, a grandes rasgos, de los principales actores del subsector, pues uno de los inconvenientes del subsector es la gran cantidad de actores que llegan a intervenir en él, en virtud de que el tema del agua es visto como transversal. Hacer esta clarificación de los principales actores tiene el objeto de, además de familiarizar al lector con la dinámica del subsector, saber claramente qué atribuciones tiene cada actor y por tanto, la autoridad para injerir en los espacios que se abocan al subsector, ya sean espacios subnacionales, nacionales, internacionales o globales.

Adicionalmente a los numerosos actores domésticos, existen actores internacionales que propugnan por impactar al nivel local, mientras que es el nivel local donde tienen realidad los servicios de APyS. Por tal motivo, en el capítulo se retoma el esquema *glocal* de Robertson para explicar la dinámica del subsector, donde la influencia entre lo global y lo local es intrínseca, no de oposición sino de profunda interdependencia, de una influencia bidireccional que ha sido más notoria de arriba hacia abajo.

En el segundo capítulo, para sustentar la relevancia de las autoridades locales en el subsector, se señalan las atribuciones que les corresponden frente a las demás instancias vinculadas al subsector y se contrastan modelos de administración del agua de diversos países, con la idea de obtener las atribuciones en común a pesar de las particularidades de cada país. A partir de estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde una perspectiva de gobernanza; de la Organización Internacional de Normalización (ISO), desde una perspectiva técnica; y de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG), desde una perspectiva de autoridades locales; se reconocen las facultades “comunes”, aunque diferenciadas, a la mayoría de autoridades subnacionales en el mundo que tienen la responsabilidad legal de la provisión de los servicios de APyS.

En el capítulo se hace un esbozo del contexto internacional del subsector, identificando actores internacionales que tienen diferentes grados de influencia para la comunidad global del agua, desde Naciones Unidas, la cual atomiza sus tareas en temas de agua en diversas de sus agencia y programas, hasta organizaciones no gubernamentales o de corte académico. En cada una se busca particularmente su postura y enfoque respecto a las autoridades locales, con el fin de contrastar las atribuciones de las autoridades locales con la perspectiva que tienen de ellas en la comunidad internacional.

Un elemento adicional para hacer el contraste es identificar los espacios, foros y tipo de participación que se otorga y desempeñan a este nivel las autoridades locales y cuáles son los

principales debates en que se observa su intervención o que son factibles para su participación. A partir de lo anterior se identifica el papel de las localidades en el ámbito global.

Para aterrizar lo expuesto en los primeros dos capítulos, en el tercero se toma el caso de México como ejemplo de la participación de las autoridades locales, primero exponiendo la problemática particular del país en materia de APyS, la cual comprende el campo de acción de sus autoridades locales, distinguiendo en cuáles debates internacionales participan o si estos tienen un reflejo al interior, o viceversa; ambos ejercicios en busca de ilustrar la dinámica glocal.

Posteriormente, se hacen referencias específicas a ejemplos de autoridades locales mexicanas activas en el ámbito internacional, refiriendo los mecanismos, canales o instrumentos que son o pueden ser convenientes en la labor de hacer audible la voz de las autoridades subnacionales del país en los espacios y foros descritos en el capítulo dos y muchos más. Finalmente, con base en la experiencia de más de cinco años laborando en el sector, se enlistan las actividades de vinculación internacional más practicables, viables, recurrentes o asequibles para las localidades mexicanas.

De esta manera, con estos tres capítulos se pretende encontrar elementos que ayuden a comprobar o desestimar la hipótesis de este trabajo, que afirma que la actividad internacional en torno al subsector agua y saneamiento ha encauzado tópicos a discutir al interior de las naciones y aunque la influencia ha sido delo internacional a lo local, la experiencia e información yace en las autoridades locales, los cuales proveen de base a las temáticas y discusiones sostenidas a distintos niveles. Por tanto, las autoridades locales son fuente primordial de información para el quehacer realizado en el mundo sobre el subsector y, como tal, su involucramiento permanente a este nivel es indispensable para cimentar iniciativas realistas y factibles.

Como se señaló, el subsector agua y saneamiento es un pilar en la gestión de los recursos y son las autoridades locales las que ostentan la responsabilidad del subsector, por lo que conocer el papel que juegan estas en el escenario internacional ayudará a comprender el enfoque con que se diseñan las iniciativas y propuestas de carácter global alrededor del subsector que, en algún punto, repercuten en espacios específicos, locales.

Si hay parcialidades, carencias o lagunas en propuestas internacionales que, por la tendencia temática, son retomadas por las naciones hacia el interior, como el tema del Derecho Humano al Agua, entre otros, las acciones que se emprendan bajo dichas propuestas tendrán carencias difíciles de soslayar al intentar aplicarlas o incluirlas como elementos de planeación.

Las autoridades locales, por sus atribuciones, son los actores indicados para permear con su visión aquellas actividades y propuestas que se generen a nivel internacional, así que conocer su rol en la dinámica del subsector será un factor que ayude a dilucidar si la actividad internacional en su torno es integral y si considera elementos que la apeguen a la realidad, sin limitarse a formular ideales y listas de buenos deseos.

Capítulo 1.

La gestión de los recursos hídricos

Es una verdad absoluta que el agua es un elemento imprescindible para la vida, tal como se le conoce hoy. Por el papel multidimensional que juega (en el medio ambiente, salud, bienestar, desarrollo, economía, alimentación e industria), podría ser una de las prioridades en la cima de la agenda política global y las agendas particulares de cada país, pero no es el caso. Incluso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)², que fue un parteaguas en cuanto a propuestas de acción para enmendar los grandes problemas del mundo, la dificultad del acceso al agua como recurso³ se ubica en el penúltimo lugar y aparece como incidental dentro del objetivo relativo al medioambiente:

1. Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Objetivo 3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Objetivo 5. Mejorar la salud materna.
6. Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
 - Objetivo 7C. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.
8. Objetivo 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Adicional a la desestimación de la problemática de los recursos hídricos como una prioridad máxima, el tema normalmente se clasifica como materia de ambientalistas; pocos profesionales consagran sus esfuerzos al análisis de la situación de los recursos y a la propuesta de soluciones para los retos que estos presentan, lo cual es preocupante si tomamos en cuenta que se requiere de un enfoque multidisciplinario para abordar un tema tan complejo como lo es el de los recursos hídricos.

Afirmamos que el tema es complejo porque su objeto de análisis enfrenta la disputa de varios sectores: agricultura, energía, alimentación, doméstico, industria y medioambiental; porque la disparidad entre su disponibilidad y demanda es muy amplia; porque su manejo involucra diversas esferas de competencia: técnica, jurídica, política, incluso social ahora con el tema de la Gobernanza⁴; y todo lo anterior a distintos niveles: local, municipal, estatal, nacional, binacional, multinacional, regional y global. Ello sin disociar el factor geopolítico, el empoderamiento resultante de la disposición del agua como medio y como recurso.

² Cfr. Naciones Unidas (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe 2010*, ONU, Nueva York, 76 pp.

³ El agua se vuelve recurso hídrico en el momento que se le aprecia como un elemento disponible que sirve para satisfacer una necesidad y una demanda.

⁴ Jean de la Harpe define a la gobernanza como "el resultado de interacciones, relaciones y redes entre diferentes actores (gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) con el propósito de asegurar servicios óptimos. Involucra decisiones, negociación y diferentes relaciones de poder entre actores para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo [...] Muchos actores están involucrados, no solo el gobierno, sino todos aquellos con un interés legítimo en el resultado de los procesos de toma de decisión", Cfr. Jean de la Harpe (2010), *WASH local governance for improved services*, IRC-International Water and Sanitation Centre, disponible en <http://www.irc.nl/page/73426>

Así, son numerosos factores y actores los que se mezclan en la esfera hídrica, generando en su interacción una pluralidad de diálogos y debates sobre asuntos que, desde enfoques diferentes, plantean una variedad de dificultades en materia de agua y que en conjunto integran la problemática del agua.

Con el afán de visualizar un poco más dicha problemática, a continuación se enlista un compendio de tópicos que se han discutido en la comunidad mundial del agua a lo largo de la última década⁵, algunos más recientes y otros clásicos de los debates en el sector hídrico:

- Servicios de Agua Potable y Saneamiento (APyS)
 - Derecho Humano al agua (Garantizar el acceso)
 - Higiene y salud
 - Calidad de los servicios
 - Uso eficiente de los recursos
 - Potabilización, desinfección y tratamiento de agua
 - Agua no contabilizada
 - Reutilización de los recursos
 - Planeación hídrica
 - Infraestructura
 - Tecnologías de innovación
 - Políticas públicas
 - Urbanización
 - Aguas superficiales y aguas subterráneas
 - Cultura del Agua
 - Tarifas, facturación y recaudación
 - Modelos de gestión (Central, estatal, municipal, regional, privado, mixto, comunitario)
 - Provisión pública/privada de los servicios/*Public-Private Partnerships* (PPP)
- Marco regulatorio
 - Normativa
 - Estándares de calidad
 - Indicadores
 - Benchmarking
 - Tarifas y subsidios
- Financiamiento
 - Fuentes alternativas de financiamiento
 - Sistemas innovadores de financiación
 - Inversiones balanceadas

⁵Este compendio se preparó con base en la experiencia acumulada durante seis años de trabajo vinculado al sector hídrico y la familiarización con los escenarios mundiales más reconocidos en discusión e intercambio en torno a temas de agua, como el Foro Mundial del Agua, la Semana Mundial del Agua de Estocolmo, eventos de la Asociación Internacional del Agua (IWA, por sus siglas en inglés) y otros eventos regionales, así como en la relación con instituciones como el Consejo Mundial del Agua (WWC), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), agencias de la ONU (UNESCO, ONU-Habitat y CEPAL), la IWA, por mencionar algunas.

- Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)
- Gobernanza y gobernabilidad
 - Retos de la gobernanza del agua
- Sustentabilidad
 - Sustentabilidad de los recursos
 - Sustentabilidad de las soluciones a problemas de agua
- Seguridad hídrica
 - Estrés hídrico
 - Agua virtual
 - Huella hídrica
- Cambio climático
 - Desastres, riesgos y crisis relacionados con el agua
 - Adaptación y mitigación
 - Almacenamiento de agua y resistencia frente al cambio climático
- Agua para el desarrollo económico
 - Bienestar social individual (bienes y servicios)
 - Comercio
- Agua para la alimentación
 - Agricultura
 - Seguridad alimentaria
- Agua y energía
 - Bioenergía a partir de plantas de tratamiento (agua metano)
 - Aprovechamiento de lodos activados (biogás)
 - Eficiencia energética en obras hidráulicas (reducción de costos)
 - Reducción de la huella de carbono
- Agua y ecosistemas
 - Economía y desarrollo ecológico
 - Ecosistemas costeros
- Gestión transfronteriza
 - Río aguas arriba y aguas abajo
 - Manejo de cuencas
 - Cooperación transfronteriza
- Cooperación y paz a través del agua
- Hidropolítica o Hidro-diplomacia
 - Participación Ministerial
 - Participación Parlamentaria
- Temas transversales
 - Participación de género (empoderamiento de la mujer)
 - Cultura y ética en el agua
 - Participación de grupos indígenas

Si bien, no es posible abordar juntos todos estos tópicos para llegar a un diagnóstico único de la problemática del agua, sobre las causas que nos enfrentan a una crisis del agua⁶, lo que sí hay es consenso en que la administración eficiente de los recursos es fundamental en cada uno de ellos. El reto de alcanzar una eficiente gestión es grande para un país, y llegar al ideal de ella, a la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)⁷, es un desafío mayúsculo para el mundo.

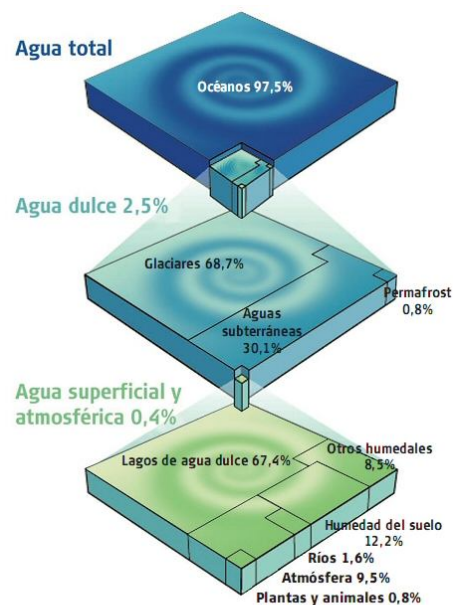
No obstante, enfocarse en la eficiencia de la gestión es un paso muy avanzado en el proceso, la preocupación primaria de quienes administran los recursos es la provisión de agua potable y saneamiento, puesto que de ambos servicios depende la calidad de vida de una población en cualquier lugar, para su consumo, sustento, salud y para contar con bienes y servicios.

1.1. El subsector agua y saneamiento

Aunque el agua que compartimos es la misma en todo el mundo, pues su ciclo se encarga de hacerla fluir perpetuamente alrededor del globo sin detenerse ante divisiones políticas⁸, no se dispone del agua en forma equitativa y el agua limpia es cada vez de más difícil acceso, contando por otro lado con un vasta cantidad de agua de desecho, que en menor proporción a su uso es tratada antes de reincorporarla a canales naturales⁹.

El porcentaje de agua dulce en el planeta de que dispone el ser humano y demás seres vivos es de 2.5% (Gráfica1), pero en realidad sólo el 0.4% es de fácil acceso, el resto se encuentra congelada en glaciares o en mantos acuíferos a los que en muchas ocasiones es complicado llegar, dependiendo de su profundidad; a su vez, de la profundidad depende la dificultad de bombearla y de potabilizarla, según los elementos que traiga consigo. Por ejemplo, en México “[I]a ubicación de la población y los principales polos de desarrollo industrial están inversamente relacionados con la disponibilidad del agua. El clima en la parte norte de México va de árido a semiárido, y es en esta

Gráfica.1.Distribución global del agua en el mundo



Fuente: World Water Assessment Programme (WWAP) y United Nations Water (UN-Water) (2006). *Water a shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*, United States of America, Berghahn Books, 584 pp.

⁶Por crisis del agua se entiende un conjunto de padecimientos: escasez del recurso, muertes por deshidratación e enfermedades vinculadas con el agua, sequías, desaparición de fuentes accesibles de agua, contaminación y alteración de cuerpos hídricos, desastres naturales relacionados con el agua, entre otros.

⁷El concepto de la GIRH de la Global Water Partnership (GWP) es uno de los más aceptados. Define a la GIRH como un proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinados del agua, la tierra y otros recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

⁸ Según un reportaje de la BBC, intitulado *El Viaje del Agua*, la lluvia ha circulado alrededor del globo 8 millones de veces desde que comenzó el ciclo hidrológico.

⁹De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), arriba del 90% del agua residual de países en desarrollo fluye sin tratamiento hacia los ríos, lagos y zonas costeras altamente productivas.

zona donde se encuentran las ciudades más grandes del país, así como las principales concentraciones de actividad industrial y agrícola. Sin embargo, esta región apenas cuenta con menos de la tercera parte de los recursos hidráulicos del país. [E]l agua subterránea juega un papel esencial en la economía de México, ya que para dos terceras partes del país es la principal fuente, y en ocasiones la única fuente de agua. Esto ha dado como resultado la sobreexplotación de 100 de los 653 acuíferos con los que cuenta el territorio nacional, los cuales representan más de la mitad de la extracción de agua subterránea en el país, colocando a México en una crisis del líquido”.¹⁰

No obstante, incluso en un ánimo alentador, considerando tanto recursos superficiales como subterráneos, estamos hablando de que sólo el 0.76% del agua dulce del mundo puede abastecer las necesidades básicas de seres vivos y seres humanos, convirtiendo los esfuerzos en materia de acceso al agua potable y saneamiento en esenciales, por ser prioridad crucial en el sector hídrico y razón por la que ambos están incluidos en los ODM.

Aceptados universalmente como fundamentales para la vida humana, la dignidad y el desarrollo humano, “el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció que el acceso a una fuente de agua limpia e inocua y a servicios de saneamiento son derechos humanos, esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos”¹¹, haciendo al derecho al agua y saneamiento jurídicamente vinculante.

En ése tenor, el reporte 2012 de Progresos en Materia de Agua Potable y Saneamiento, reconocido por su labor de supervisar el progreso hacia el objetivo 7C de los ODM, aportó una noticia alentadora para los países miembros de la Naciones Unidas: la meta de, para el 2015, disminuir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable se vio cumplida en 2010, cinco años antes de lo previsto; ello en contrapeso a la meta relativa al acceso a servicios básicos de saneamiento, que difícilmente se alcanzará para el 2015.

De acuerdo a este reporte, realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de su Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (PCM), la cobertura en servicios de agua potable de fuentes mejoradas en el mundo llegó a un 89%, registrándose en veinte años un incremento del 13%, en 1990 el 24% de población no contaba con acceso, en 2010 es el 11% (Gráfica 2 y 3).

Cabe precisar que el PCM hace la diferencia entre “fuentes de agua mejoradas” y “fuentes de agua no mejoradas”, lo cual es central para su marco metodológico y procedimientos. La razón para ello es que “aunque el ODM sobre agua potable se refiere a un acceso sostenible al agua potable segura, el indicador ODM” –uso de una fuente mejorada de agua– “no incluye ni una medición de seguridad del agua ni del acceso sostenible. Esto significa que estimados precisos de la proporción de la población global con acceso sostenible al agua potable segura son, con probabilidad,

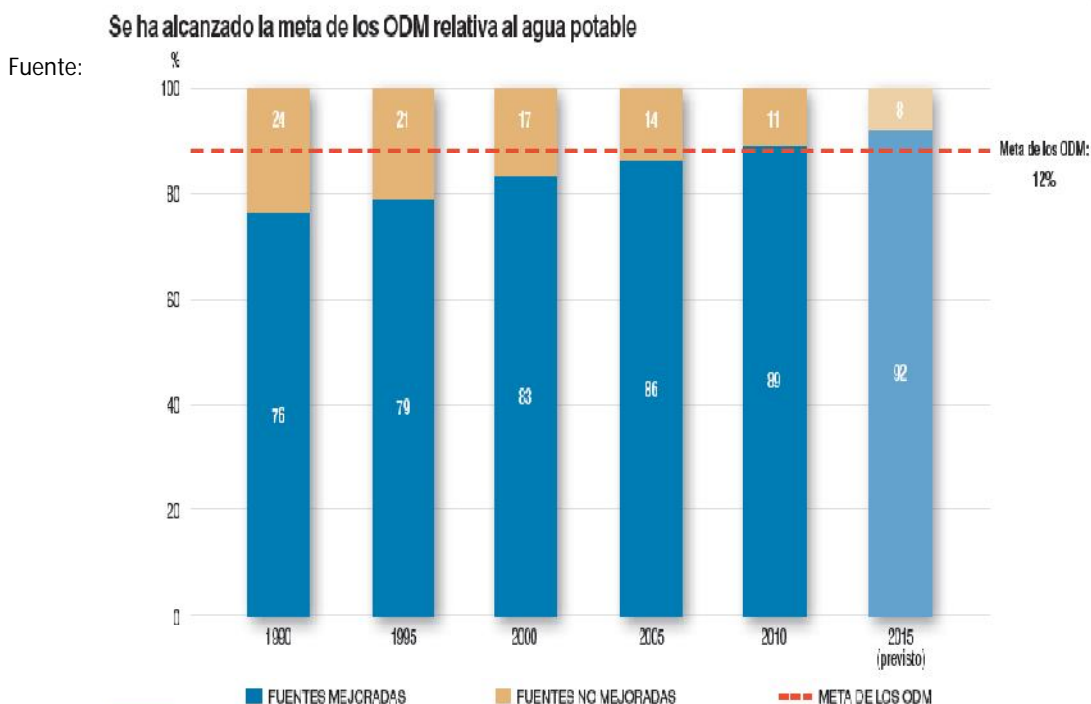
¹⁰ SEMARNAT-CONAGUA (2012), *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2012.* México, pág. 1 de la introducción.

¹¹ OMS y UNICEF (2012), *Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización 2012*, Estados Unidos, OMS/Unicef, pág.36.

significativamente más bajos que los estimados de aquellos supuestamente utilizando fuentes mejoradas de agua potable.”¹²

Así, “según el PCM, una fuente mejorada de agua es aquella que, por la naturaleza de su construcción, está adecuadamente protegida de la contaminación externa, en particular de la contaminación por materia fecal.”¹³ Por supuesto, la definición de fuentes de agua potable mejoradas puede variar de país a país, por lo que el PCM estableció un conjunto estándar de categorías¹⁴. Esto se debe a que cada estado es libre de explotar sus recursos, acorde al principio 21 de la Declaración de Estocolmo; el ODM 7c señalaba lo que se debía hacer, el cómo permaneció como incumbencia exclusiva del Estado.

Gráfica 2. Evolución de la cobertura de acceso al agua en 1990-2010, con previsión al 2015



OMS/UNICEF/JMP. *Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización 2012*. Pág.4

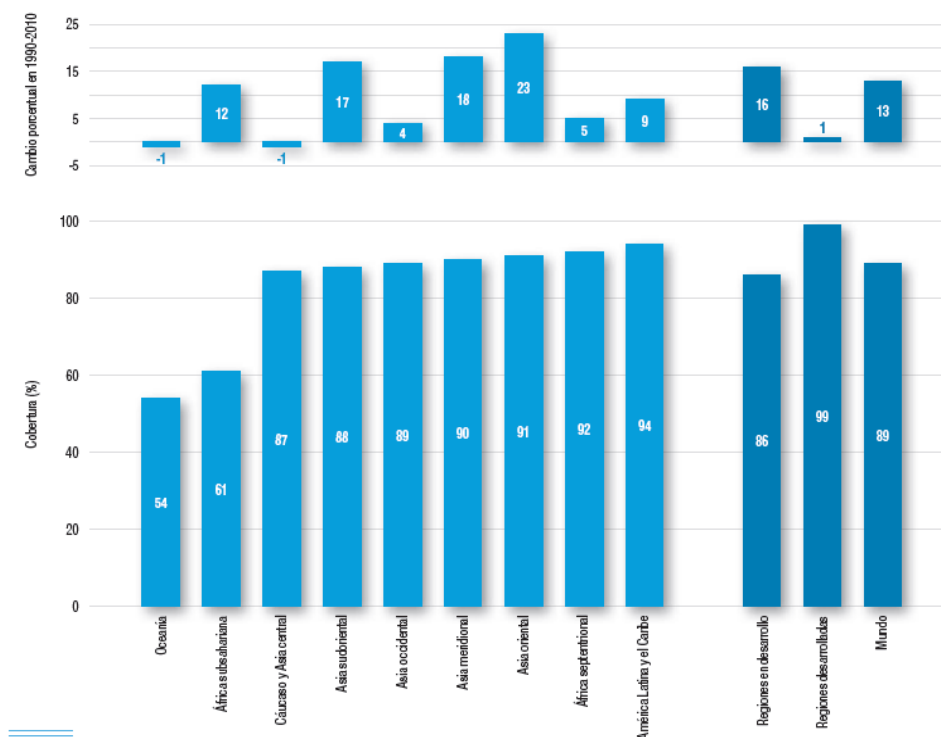
¹² A partir de esta cita, todas las citas tomadas de fuentes en inglés serán traducciones propias. UNICEF-WHO (2011), *Drinking Water Equity, Safety and Sustainability: Thematic report on drinking water 2011*, New York, EUA, 2011, pág. 11

¹³ OMS y UNICEF, *op. cit.*, pág. 33.

¹⁴ Por fuentes de agua mejoradas se considera el agua entubada hasta la vivienda, parcela, jardín o patio, grifo o caño público, pozo entubado o pozo-sondeo, manantial protegido, pozo excavado protegido y la captación de lluvia.

Gráfica 3. Uso por regiones de fuentes de agua mejoradas, cambio porcentual en 1990-2010

Desde 1990, la cobertura del acceso al agua potable en el mundo en desarrollo ha aumentado en 16 puntos porcentuales



Fuente: OMS/UNICEF/JMP, *Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización 2012*, pág.7

No obstante, aunque con ese 13% dos mil millones más de personas se vieron favorecidas, el propio PCM reconoce las brechas que existen. En primer lugar se encuentran las disparidades que prevalecen entre regiones desarrolladas y en desarrollo, pues dos terceras partes de la población mundial sin acceso a una fuente mejorada de agua vive en 10 países en particular: China, India, Nigeria, Etiopía, Indonesia, Congo, Bangladesh, Tanzania, Sudán y Kenia¹⁵. La disparidad entre las zonas urbanas y rurales es también marcada (84% de la población global sin acceso al agua potable vive en zonas rurales¹⁶).

En segundo lugar se destaca la razón por la que el PCM diferencia entre fuentes de agua mejoradas y no mejoradas, porque en los países no es factible, ni por costo, ni por logística, analizar sistemáticamente la calidad química y microbiológica del agua. Por tanto, se utiliza como indicador la proporción de la población que utiliza fuentes mejoradas, lo que no garantiza que dichas fuentes reciban un mantenimiento adecuado y que proporcionen agua “segura”.

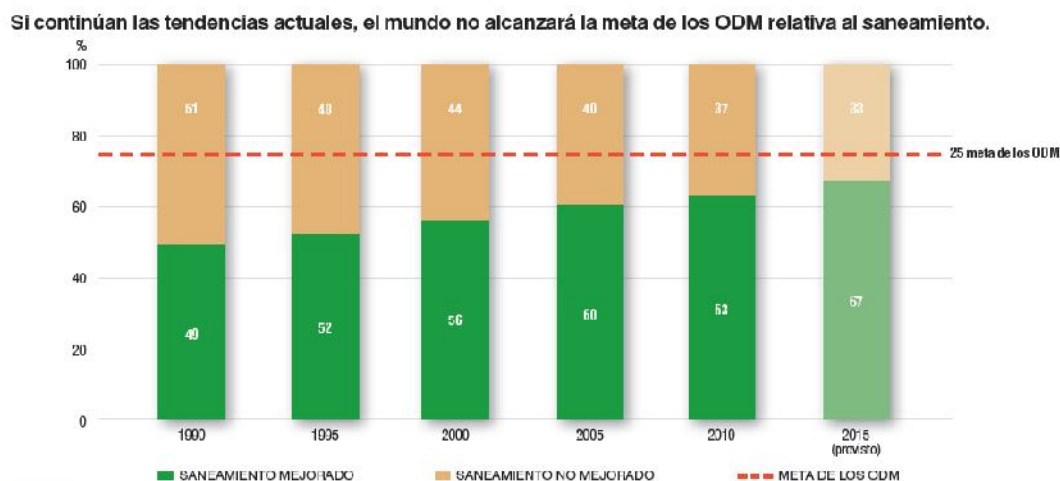
¹⁵ Cfr. OMS y UNICEF. *op. cit.*, pág. 9.

¹⁶ UNICEF-WHO, *op. cit.*, pág. 22.

Finalmente, en el reporte del PCM se enuncia que aunque ha habido avances y logros, más de 780 millones de personas siguen sin estar abastecidas y para el 2015 alrededor de 672 millones de personas seguirán sin acceso a fuentes mejoradas de agua, posiblemente muchos cientos de millones más sin acceso a agua segura; ello está relacionado con el constante crecimiento demográfico, particularmente en países en desarrollo, pues aunque hay labor es por incrementar de las coberturas del servicio, el crecimiento poblacional sobrepasa los resultados de dichos esfuerzos.

En cuanto al servicio del saneamiento, “[a] nivel mundial, el 63% de la población utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, casi 1800 millones de personas más que en 1990. [...] Al ritmo de progreso actual, en 2015 alcanzaremos el 67% de cobertura, un nivel mayor que el calculado en previsiones anteriores pero aún lejos del 75% necesario para alcanzar la meta.”¹⁷ (Gráfica 4)

Gráfica 4. Evolución de la cobertura mundial de saneamiento en 1990-2010, con previsión hasta 2015



Fuente: OMS/UNICEF/JMP. *Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización 2012*. Pág. 15

De acuerdo al PCM, “[u]na instalación de saneamiento mejorada de agua es aquella que impide de forma higiénica el contacto de las personas con los excrementos humanos.”¹⁸ En este indicador no se toma en consideración la proporción de la población que comparte una instalación de saneamiento mejorada¹⁹.

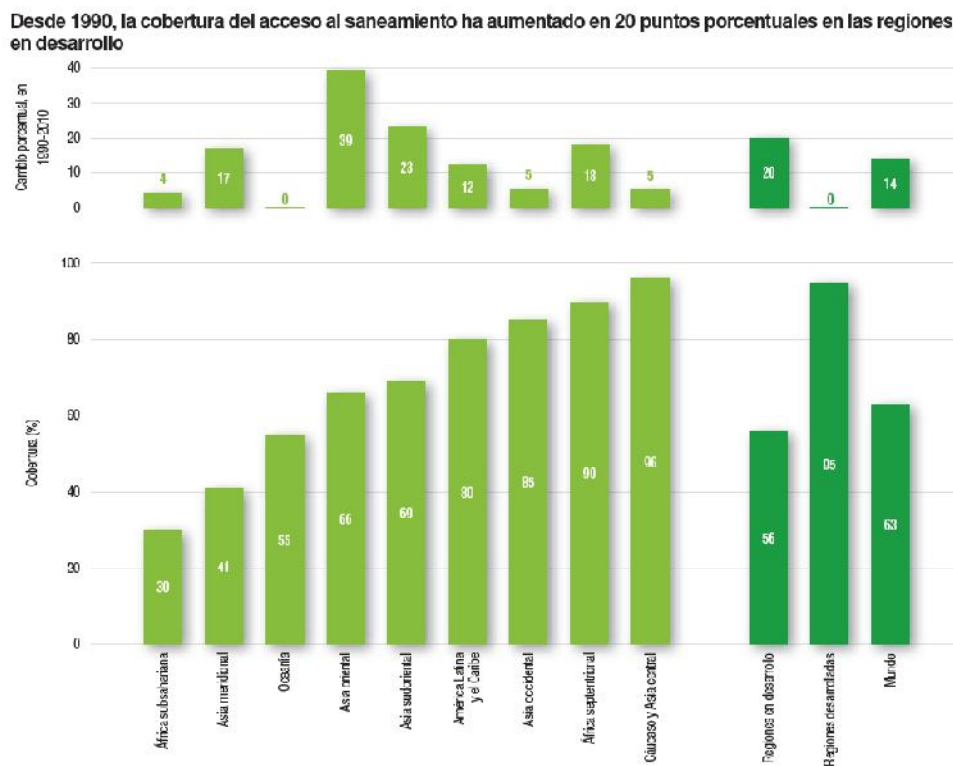
¹⁷ *Ibid.*, pág. 15.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 33.

¹⁹ Específicamente se consideran instalaciones de saneamiento mejoradas: sifón con descarga (automática o manual) a una red de alcantarillado, una fosa séptica, una letrina de pozo; letrina de pozo con ventilación; letrina de pozo con losa; inodoro para elaboración de composta.

Se observa que en 20 años el porcentaje en que incrementó la cobertura de este servicio es de 14% (Gráfica 5), que si bien es superior al registrado en el acceso al agua potable, la base de cobertura de la que partió en 1990 era notablemente más baja, pero a pesar del crecimiento demográfico ha mantenido un incremento similar en su cobertura al del acceso al agua potable, lo que refleja los esfuerzos realizados en la materia.

Gráfica 5. Uso de instalaciones de saneamiento mejoradas por regiones y cambio porcentual 1990-2010



Fuente: OMS/UNICEF/JMP. *Progresos en materia de saneamiento y agua: informe de actualización 2012*. Pág. 17

La ausencia del servicio de saneamiento implica que la población practique la defecación al aire libre, corriendo así mayores riesgos para la salud. De la población global el 15% (1,100 millones de personas) aún recurre a este tipo de práctica²⁰, la cual se caracteriza por ser una práctica principalmente rural. En porcentajes, “la proporción de habitantes rurales que aún practican la defecación al aire libre es del 9% en África septentrional y del 17% en América Latina y el Caribe. La mayor tasa de defecación al aire libre se da en las zonas rurales de Asia meridional, donde la practica el 55% de la población.”²¹

²⁰ Cfr. OMS y UNICEF, *op. cit.*, pág. 19.

²¹ *Idem.*

Del 37% de la población sin acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas, equivalente a 2500 millones de personas, más de la mitad vive en la India o China, aunque son 11 países los identificados con el mayor número de personas que carecen de acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas: India, China, Indonesia, Nigeria, Pakistán, Bangladesh, Etiopía, Congo, Rusia, Tanzania y Brasil.²² Con esto se identifican los focos y regiones donde la población se ve más afectada por la falta de saneamiento adecuado.

Hasta aquí se ha hecho un extracto de la situación de los servicios de agua potable y saneamiento (APyS) en el mundo, a partir de dos reportes elaborados por la OMS y UNICEF a través del PCM, cuyo trabajo es tomado como referencia por los demás actores del subsector de APyS, por el rango de su muestra de estudio, más comprehensivo al de otras organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o el Banco Mundial, cuyos estudios en el subsector se especializan en temas particulares y se enfocan en sus países miembros y clientes, respectivamente²³.

Dentro de este panorama, en México, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es la autoridad que publica datos e indicadores específicos sobre el subsector de agua potable y saneamiento a nivel nacional, contenidos en un informe anual generado a partir de información proporcionada por los encargados de la prestación de los servicios de APyS en el país, los organismos operadores, y de censos por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

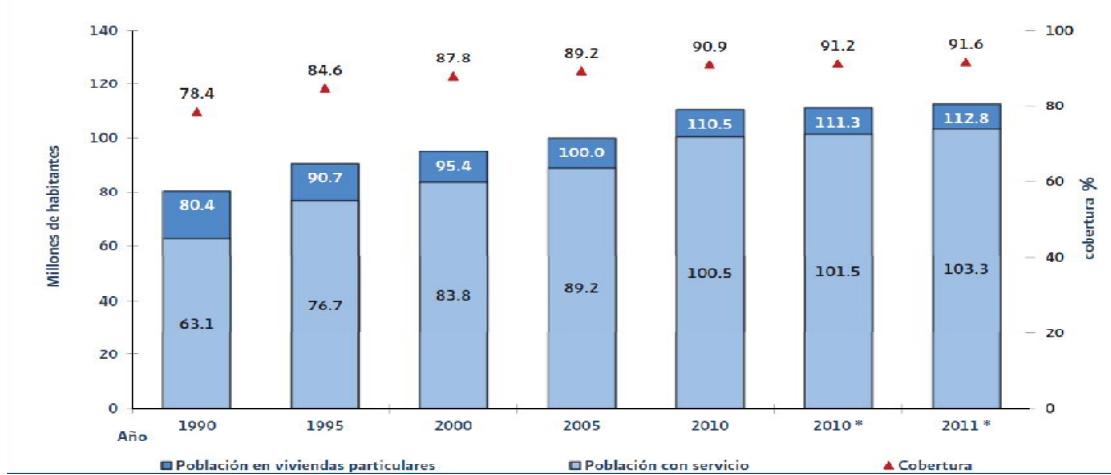
De acuerdo a las cifras ofrecidas por la CONAGUA, de 1990 a 2011 hubo un incremento de 13.2% en la cobertura nacional de acceso al agua potable, llegando a un 91.6% de la población mexicana (Gráfica 6). Se destaca, según el informe 2012, que sólo tres estados, Chiapas, Oaxaca y Guerrero, presentan una cobertura inferior al 80%²⁴. Respecto a los ODM, se afirma que la meta se cumplió en 2005, del 21.6% de mexicanos sin servicio de agua en 1990, en 2005 se redujo a 10.8% (Gráfica 7).

²² *Idem.*

²³ No obstante, aun cuando los reportes del PCM de la OMS/UNICEF son la referencia para conocer la situación del subsector en el globo, se debe considerar que incluso estos estudios dejan fuera de su evaluación parámetros importantes como la calidad del agua de consumo, la disponibilidad de volúmenes de agua suficientes para el uso doméstico, el número de horas de servicio disponibles, la distancia hasta una fuente de agua o una instalación de saneamiento, o el tiempo que emplean los miembros de los hogares para acceder y utilizar las fuentes e instalaciones; como lo reconoce el propio PCM.

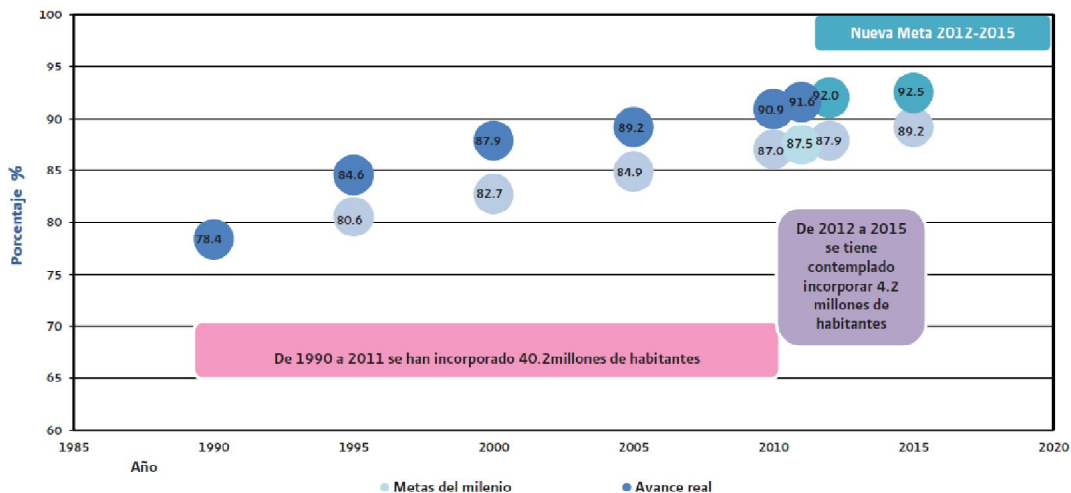
²⁴ SEMARNAT-CONAGUA. *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2012.* pág. 19

Gráfica 6. Cobertura de agua potable en México, 1990-2011



Fuente: *Situación del Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012*. SEMARNAT-CONAGUA, pág. 21.

Gráfica 7. Evolución de la cobertura de agua potable respecto a los Objetivos del Milenio



Fuente: *Situación del Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012*. SEMARNAT-CONAGUA, pág. 32

En cuanto al servicio de alcantarillado²⁵, se registra que de 1990 a 2011 se pasó de un 38% de la población que no tenía acceso al servicio a un 9.8%, llegando a una cobertura nacional de 90.2% (Gráfica 8). Sobresalen tres estados Yucatán, Guerrero y Oaxaca, cuyas coberturas son las únicas inferiores al 80%²⁶. En relación a los ODM, al igual que en materia de agua potable, “[...] de 1990 a

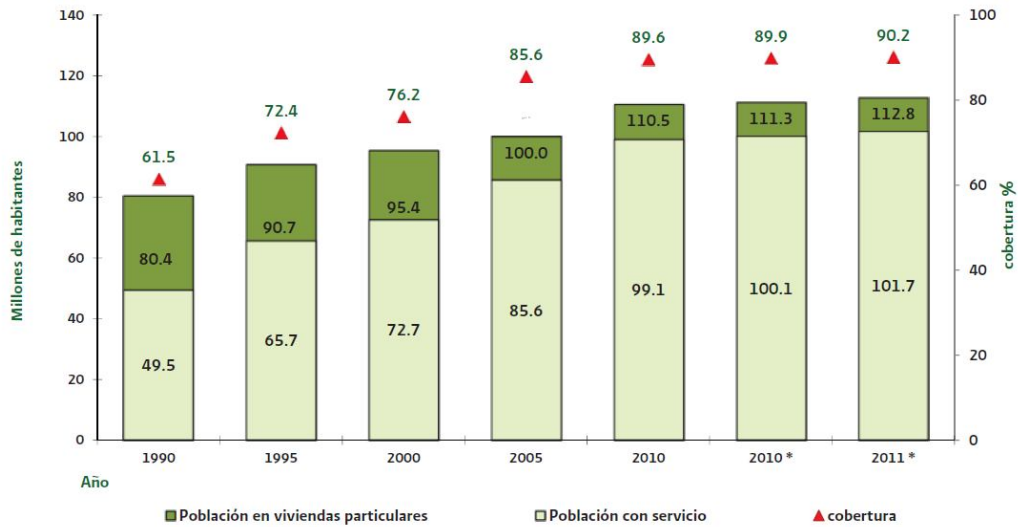
²⁵El servicio de saneamiento, según la definición de los ODM y el PCM, equivale a lo que en México se denomina como alcantarillado, mientras que por saneamiento se entiende el conjunto de acciones y medidas puestas en práctica para el control de la calidad del agua, tanto para la prevención de enfermedades ocasionadas por el consumo de agua, como para el tratamiento de aguas residuales.

²⁶SEMARNAT-CONAGUA, *op. cit.*, pág. 32.

2005 se logró reducir a la mitad el porcentaje de habitantes que carecían del servicio en el país y en diciembre de 2011, el objetivo se superó en 12.5 puntos porcentuales.²⁷ (Gráfica 9)

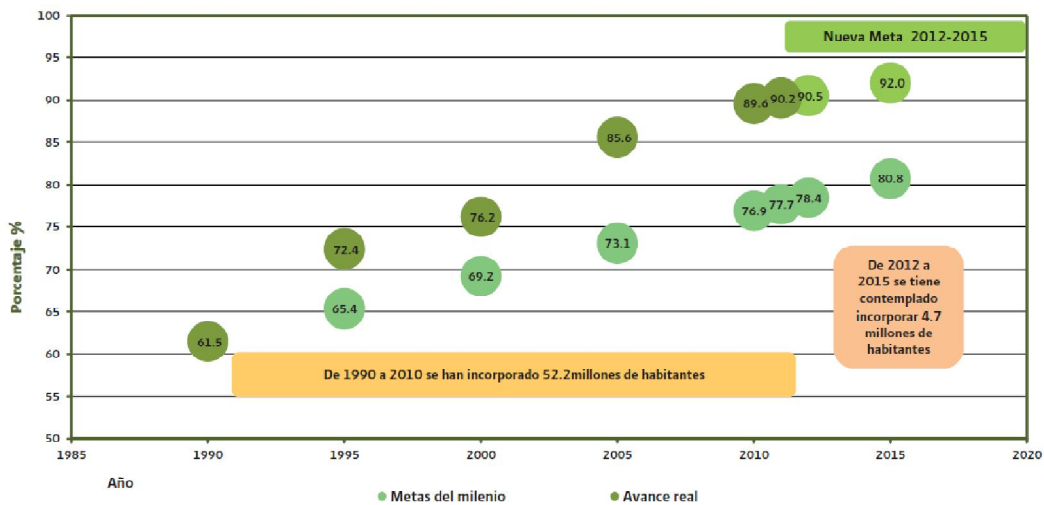
En ambos servicios se presentó que en 2011, aunque el avance de las coberturas aumentó, beneficiando a 1.8 y 1.6 millones de personas con acceso al agua y alcantarillado, respectivamente, la población sin ambos servicios fue mayor a la registrada en 2010, es decir, el porcentaje de crecimiento de la población fue superior al de la cobertura de los servicios.

Gráfica 8. Cobertura de alcantarillado en México, 1990-2011



Fuente: *Situación del Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012*. SEMARNAT-CONAGUA, Pág. 26

Gráfica 9. Evolución de la cobertura de alcantarillado respecto a los Objetivos del Milenio



Fuente: *Situación del Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2012*. SEMARNAT-CONAGUA, pág. 33

²⁷ *Ibid.*, pág. 33.

En el marco de la situación global del acceso al agua y el saneamiento, como pilares para el bienestar, desarrollo y salud, México pareciera ser un caso de éxito, de un país que cumple con su compromiso, tanto con la comunidad internacional (con el cumplimiento de los ODM), como con su población, al tener coberturas tan amplias en estos servicios fundamentales. No obstante, es importante no pasar por alto que, según señalan el propio PCM como el reporte de CONAGUA, en los datos presentados no se reflejan situaciones como:

- Datos en muchas ocasiones estimados, cuando el organismo operador que proporciona la información no tiene la capacidad para hacer mediciones precisas, o simplemente infla cifras para cubrir deficiencias;
- Incremento de coberturas enfocado a las grandes urbes sin llegar a las zonas más marginadas del país;
- Ausencia de continuidad en el servicio;
- Frecuencia con que se incurre en prácticas ineficientes de aprovechamiento de agua;
- Extracciones insostenibles de las fuentes de agua;
- Sobreexplotación de acuíferos;

O incluso de otras situaciones adicionales que nos hablan de la calidad y eficiencia en los servicios como:

- Falta de tratamiento de aguas residuales;
- Insostenibilidad de los organismos operadores que proveen de estos servicios porque su recaudación no alcanza a cubrir sus costos de operación.

Pero, más allá de las particularidades del acceso a estos servicios en cada país, su situación y retos específicos (como la eficiencia, el financiamiento, la normatividad, regulación, etc.), Naciones Unidas considera que, en lo general, la equidad, seguridad y sustentabilidad son los tres retos clave del subsector. Para superarlos deben cumplir sus respectivas responsabilidades todos aquellos con injerencia y vinculación al subsector, pues de su labor en coordinación depende el bienestar de la población y de los ecosistemas.

1.2. Prelación: actores del subsector

Dado que los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento involucran las etapas prácticas y técnicas del ciclo de gestión del agua, desde su extracción del acuífero o cuerpo superficial hasta el tratamiento de las aguas residuales (en caso de haberlo) y su reincorporación a los cuerpos de agua, incluyendo la construcción y mantenimiento de la infraestructura que permita cada una de estas acciones, diversos actores o *stakeholders*²⁸ (término en inglés) se involucran en este subsector.

²⁸ Persona o grupo u organización que tiene un interés en el desempeño o éxito de una organización.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “el agua es esencialmente un asunto local; involucra un exceso de actores al nivel de cuenca, municipal, estatal, nacional e internacional y plantea enormes retos para gestionar interdependencias a través de áreas de política y entre niveles de gobierno.”²⁹

Nacionalmente, comenzando por los distintos órdenes de gobierno, pasando por los parlamentarios responsables de los instrumentos que dan marco legal a la administración de los recursos, por los operadores que efectúan las actividades cotidianas del suministrar los servicios y dan respuesta a las demandas de la población, hasta llegar a los usuarios receptores de los servicios, se observa una importante variedad de actores. De hecho, uno de los principales problemas en la administración de los servicios de APyS es que el papel de cada actor no siempre está claramente definido, como tampoco lo están sus funciones, las cuales se llegan a traslapar por más de un ente y ello suscita confusión de responsabilidades.

Adicionalmente, el diferente uso de terminología entre países ha ocasionado que el vocabulario sobre la gestión de servicios de agua y saneamiento sea impreciso, pues términos similares o incluso idénticos son empleados con distintos significados alrededor del mundo, dependiendo de las condiciones locales y las características de los servicios de agua.

En vista de lo anterior, la ISO (International Organization for Standardization) publicó en 2007 la serie de normas 24500, enfocadas a actividades relacionadas a la gestión de las entidades prestadoras de los servicios de agua potable y tratamiento de aguas, así como de la evaluación y mejora de dichos servicios, con los propósitos de:

- Mejorar el diálogo entre actores.
- Desarrollar mutuo entendimiento de responsabilidades y tareas.
- Establecer objetivos de los proveedores de servicios, a ser adaptados localmente, cumpliendo con los requisitos obligados establecidos por las autoridades relevantes.
- Evaluar la calidad de los servicios provistos.
- Monitorear el desempeño de las entidades prestadoras de servicios de agua.³⁰

La serie de normas ISO 24500 (24510, 24511 y 24512), contiene definiciones para términos clave de servicios APyS, es decir, se ofrece una terminología con conceptos globales que se ajustan a marcos legales e institucionales muy distintos, en un intento de contar con un lenguaje universal en materia de servicios de agua y tratamiento de aguas. Incluso la UCLG (United Cities and Local Governments) y la Suez Environnement, en concordancia con estas normas de ISO, retoman algunos de tales conceptos en su publicación *Role of Local Governments in Water Supply Sanitation* (lanzada con motivo del 5° Foro Mundial del Agua, en Turquía), a fin de identificar y categorizar a las distintas autoridades que juegan un papel relevante en el manejo y provisión de los servicios de APyS, acorde a sus funciones.

²⁹OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Publishing, pág. 3, disponible en http://www.waterforum.net/Content/Artikel/4000-5000/4243/OECD_rapport_water_governance_130220104537.pdf

³⁰Cfr. Jean-Luc Redaud. *ISO/TC 224. Service activities relating to drinking water supply systems and wastewater systems*, disponible en <http://www.abes-rs.org.br/saneamento/committee-draft-iso-cd-24510.pdf>

Se considera que en la serie ISO 24500 hay cuatro categorías principales de actores involucrados en los servicios: autoridades relevantes, órganos responsables, operadores y usuarios. En el caso de la definición de los tres primeros, “debido a los diferentes marcos institucionales y legales, los estándares se enfocan en las funciones cumplidas, pero no en órganos específicos.”³¹ Sin embargo, para propósitos de este trabajo se incluyen otras definiciones tomadas de las normas, de actores no oficiales que actualmente demandan mayor atención y participación en los procesos que llevan a las tomas de decisión:

Tabla 1. Terminología ISO, serie de normas 24500

Terminología ISO 24500			
Término (ISO)	Definición (ISO)	Notas (UCLG)³²	Ejemplos
Autoridades relevantes	Órganos o cuerpos públicos con derecho a fijar públicas generales, planes o requerimientos, o verificar el cumplimiento de estas reglas, con respecto a todas las empresas de servicios públicos de agua incluidas en su área de jurisdicción.	Las Autoridades Relevantes pueden ser gobiernos nacionales o regionales, o agencias públicas. Sus áreas de competencia incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • Políticas sectoriales (leyes y regulación, financiamiento, competencia, regulación económica, reporte y benchmarking, etc.) • Salud pública y medio ambiente. • Gestión de los recursos hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gobiernos nacionales, regionales o locales ➤ Agencias públicas ➤ Reguladores
Órgano Responsable	La entidad que tiene la responsabilidad legal total de proveer servicios de agua potable o aguas residuales a la población en un área geográfica dada.	El órgano responsable es, normalmente, una autoridad pública que tiene los siguientes mandatos políticos: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos y estrategia de la empresa de agua local, en términos de niveles de servicio, cobertura, de la población, expansión y renovación de la infraestructura, etc. • Decisiones sobre los aspectos socio-económicos del servicio: nivel tarifario y estructura, mecanismos de subsidios cruzados, etc. • Elecciones de los modelos de gestión aplicable, del grado de involucramiento en el sector privado, etc. • En la mayoría de los países 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un gobierno local o municipal (ej. Una aldea, pueblo, ciudad) ➤ Un gobierno regional ➤ Un gobierno nacional o federal

³¹Traducción de fragment tomado de la lámina N°12 de la presentación de Karl J. Rohrhofer (2009), *Introduction of ISO 24510-24512, Management of Water and Waste Water Utilities and for the Assessment of Water Services*, disponible en http://www.wau.boku.ac.at/fileadmin/_/H81/H811/Skripten/811317/rohrhofer_KaRo_CapitalWater_ISO.pdf

³²UCLG-Suez Environnement (2009). *Role of local governments in water supply and sanitation. A global overview of governance models*, pág. 3, disponible en <http://www.suez-environnement.fr/brochure-uglc/>

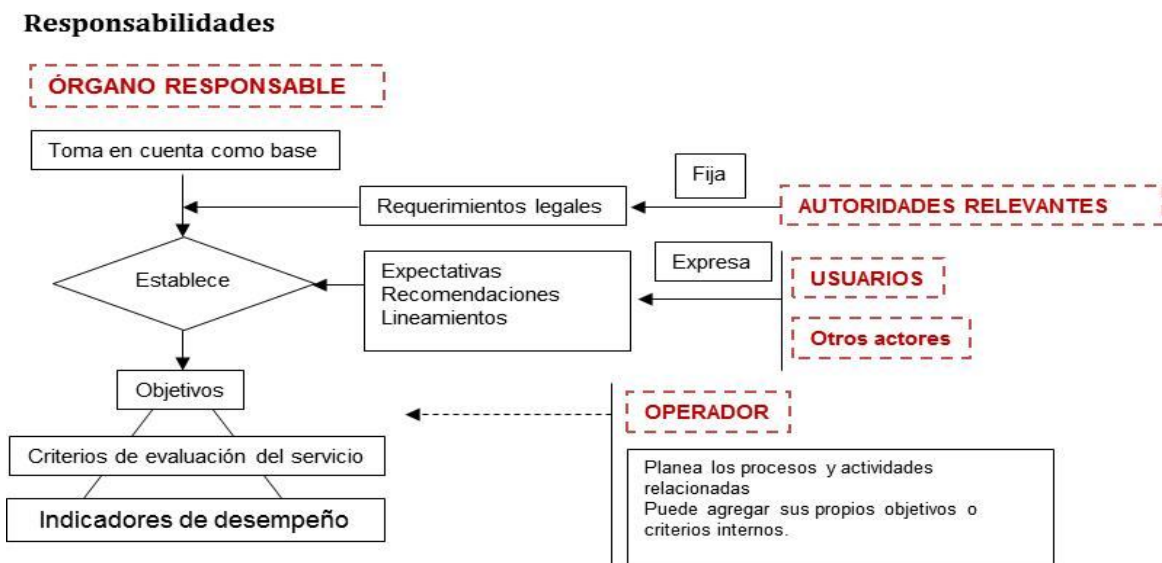
		(pero no en todos) el Órgano Responsable es una municipalidad o un grupo de municipalidades.
Operadores	Persona u organización que desempeña cotidianamente los procesos y actividades necesarias para la provisión del servicio.	Las tareas del Operador normalmente incluyen mantenimiento de la infraestructura, la administración del servicio incluyendo la relación con los usuarios y el manejo de activos.
Usuarios	Persona, grupo u organización que se beneficia de la entrega de agua potable o del servicio de recolección y/o tratamiento de sus residuos.	Los usuarios pueden pertenecer a varios sectores económicos: doméstico, comercio, industria, actividades terciarias, agricultura.
Empresa de Agua³³	Todo el conjunto de organización, procesos, actividades, medios y recursos necesarios para extraer, tratar, distribuir y abastecer agua potable o recolectar, tratar y desechar agua residual y para proveer los servicios asociados.	Infraestructura e instalaciones construidas que son operadas fundamentalmente para el suministro de agua potable para uso de aquellos que son usuarios del servicio. Muchas empresas (utilities) pueden abastecer a los usuarios por conexión de tubería directa o, igualmente, por otros medios (ej. Camiones, botellas, etc.) De manera amplia, los objetivos sociales del servicio son promover la salud pública y el desarrollo social y económico, en paralelo a la protección del medio ambiente. De manera operativa, los objetivos generales de una empresa son suministrar agua potable en una base continua o, al menos, intermitente (dependiendo del mecanismo final de entrega) en cantidades suficientes para satisfacer las demandas razonables de los usuarios. La función de las empresas es proveer agua potable para la vida civil, actividades urbanas e industriales u otros usos. Por lo tanto, una empresa de agua, sin importar su propiedad, es

³³ El empleo de este término es uno de los más confusos. El término original en inglés es *Water Utility*, cuya traducción más utilizada es Empresa de Agua, concepto que en español no siempre se limita, como propone la ISO, a los procesos, organización, medios y recursos, sino que a veces se utiliza como sinónimo de "Operador", o se utiliza en plural para referirse o abarcar distintos modelos de gestión. El término *Utility* en inglés se refiere en particular a las empresas de servicios públicos, mientras que en español el término de "empresas" (de agua) se puede referir tanto a públicas como privadas.

Comunidad	Una o más personas jurídicas que, en concordancia con la legislación o práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos, tienen intereses en el área donde el servicio es provisto.	pública por naturaleza y será sujeta al escrutinio y política públicos.
Actores o actores involucrados (stakeholders)	Persona o grupo u organización que tiene un interés en el desempeño o éxito de una organización.	Usuarios y propietarios, órgano responsable, operador, empleados del operador, proveedores externos de productos y proveedores de otros servicios, contratistas, comunidades, consumidores y asociaciones ambientalistas, autoridades relevantes e instituciones financieras.

Elaboración propia con datos de ISO y UCLG

Según los estándares de ISO, la distribución de funciones entre estos actores es, a grandes rasgos, de la siguiente manera:



Traducción de esquema de Karl J. Rohrhofer

De acuerdo a estos términos y al trabajo realizado por la UCLG y la Suez Environnement, algunos ejemplos en el mundo de la distribución de responsabilidades, de los roles que juega cada actor, es decir, de modelos de gobernanza, los podemos apreciar en el Anexo I del presente trabajo, donde se resume la información concentrada por ambas organizaciones. En dicho anexo se observa que de los 65 países referidos en la publicación de UCLG y Suez, sólo en 9 de ellos la responsabilidad legal de la provisión de los servicios de APyS en territorios específicos no recae en el nivel subnacional (intermedio, municipal o intermunicipal), sino en un ente o autoridad a nivel nacional. Por otro lado, las funciones de diseñar políticas, planes y hacer cumplir las normas (regular) sí recaen, en la vasta mayoría de los casos, en los entes y autoridades de nivel nacional, con casos donde comparten funciones a nivel intermedio (estados, distritos, cuencas, etc.) pero sin llegar a un nivel local menor.

Otro esfuerzo por comprender la diversidad de actores que tienen un papel o responsabilidad en torno a los recursos hídricos y los servicios de APyS, lo realizó la OCDE, en su publicación *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, el cual está dirigido a los diferentes niveles de gobierno y a otros actores, con el afán de ser una plataforma para entablar políticas hídricas efectivas y sustentables, con base en experiencias recientes e identificación de buenas prácticas.

Para la OCDE, las responsabilidades y roles traslapados y fragmentados son el obstáculo principal para el diseño e implementación efectiva de políticas hídricas, así que “es crucial entender claramente quién es responsable de qué, en términos de planeación estratégica, establecimiento de prioridades, asignación de usos, regulación económica y ambiental, información, monitoreo, evaluación, a qué nivel de gobierno (nacional, regional, local) y cómo son definidas dichas responsabilidades (por una ley específica sobre agua, por la Constitución, etc.)”.³⁴

Es así que, aunque la publicación se circunscribe a 17 países miembros de la organización, es de utilidad para una segunda ilustración de la distribución de funciones, responsabilidades, papeles o roles, enfocadas en el diseño de política hídrica, regulación, presupuesto e implementación, en diversos países, pero incluyendo las relativas a los servicios de APyS.

En el documento se manejan básicamente dos niveles de actores, el central (Ministerios o Secretarías, Departamentos del Estado, Agencias públicas, etc.) y el subnacional (estados, regiones, provincias, cantones, municipios, etc.), diferenciando así las esferas en que se mantienen las funciones del diseño de la política hídrica, su implementación y aspectos de regulación. Esto teniendo presente que reflejar estructuras institucionales extensivas es difícil debido a que las funciones y responsabilidades están ampliamente distribuidas entre los niveles nacionales y subnacionales.

Con base en la Fig.11, y de acuerdo a las propias observaciones de la OCDE, en todos los países participantes en el sondeo, múltiples actores a nivel central juegan un cierto papel en el diseño de la política hídrica y regulación, variando desde 2, en el caso de los Países Bajos, hasta 15, en el caso de Chile. En cualquiera de los casos, a cualquier nivel de fragmentación de roles que presente

³⁴OCDE, *op. cit.*, pág. 38.

un país, los mecanismos de coordinación entre los distintos actores aparecen como necesarios, hasta imperativos, para el cumplimiento adecuado de responsabilidades.

Tabla 2. Una visión general de la política hídrica de los países de la OCDE a nivel central

Country or region	Unitary, federal or quasi-federal country	Number of principal actors in design and implementation	Number of actors in regulation	Role of central government (dominant actor, joint role with local actors, none)	Means of defining roles	Specific water regulatory agency (yes/no)
Australia	Federal	4	4	Joint	Law	Yes
Belgium (Flanders)	Federal	7	–	None	Constitution Law Other	No
Belgium (Wallonia)	Federal	–	–	None	Constitution Law	No
Canada	Federal	9	3	Joint	Constitution Law	No
Chile	Unitary	15	10	Dominant	Law <i>Ad hoc</i> Other	No
France	Unitary	5	5	Joint	Law <i>Ad hoc</i> Other	No
Greece	Unitary	13	12	Dominant	Law	Yes
Israel	Unitary	4	4	Dominant	Law Other	
Italy	Quasi-federal	6	5	Joint	Law <i>Ad hoc</i>	Yes
Japan	Unitary	4	–	Dominant	Law	No
Korea	Unitary	6	4	Dominant	Law	No
Mexico	Federal	6	4	Dominant	Constitution Law <i>Ad hoc</i>	Yes
Netherlands	Unitary	2	2	Joint	Constitution Law	Yes
New Zealand	Unitary	14	7	Joint	Law <i>Ad hoc</i> Other	Yes
Portugal	Unitary	3	5	Dominant	Law <i>Ad hoc</i> Other	Yes
Spain	Quasi-federal	5	6	Joint	Constitution Law <i>Ad hoc</i> Other	No
United Kingdom	Unitary	11	5	Joint	Law	Yes
United States (Colorado)	Federal	11	7	Joint	Constitution Law	No

Note: By "Actor" we mean central government authorities (public agencies, ministries, departments etc.).

Fuente: *Water governance in OECD countries – A multi-level approach* © OECD 2011, pág. 40.

Algunas acotaciones que ofrece la OCDE, en relación a la tabla 2, ayudan a ilustrar y tener una idea más clara de las particularidades en la atribución de obligaciones a nivel central en otros países:

“En algunos países (Francia, España) la intervención de ministerios y agencias públicas se enfoca en la planeación estratégica y establecimiento de prioridades, al igual que en el diseño e implementación de políticas, mientras que en otros (Canadá, estados Unidos, Reino Unido), está más orientada a la regulación ambiental. Naturalmente, el papel del gobierno central en la política hídrica es menos importante en países federales que, o han dedicado la mayor parte de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, o han descentralizado totalmente su diseño de política hídrica, como en el caso de Bélgica.”³⁵

Pasando al nivel subnacional, en la tabla 3 se observa nuevamente la responsabilidad predominante de estos actores, pues “en todos los países de la OCDE, los gobiernos subnacionales tienen mandato de actuar sobre asuntos de gobernanza del agua y pueden tomar decisiones que determinen o influyan en los sistemas de distribución de agua y la sustentabilidad de la provisión del servicio y la gestión de recursos”.³⁶

³⁵ *Ibid.*, pág. 40.

³⁶ *Ibid.*, pág. 48.

Tabla 3. Mapeo institucional de los roles de agua y responsabilidades al nivel subnacional

Country or region	Unitary, federal or quasi-federal country	Type of involvement (dominant role, joint role with CG, no competence)	Water resources	Water Supply (domestic)	Water budget	WUAs (yes/no)	RBOs (yes/no)
Australia	Federal	Joint role	Regions Water bodies RBOs	Municipalities Water bodies	CG SNG RBO	No	Yes
Belgium (Flanders)	Federal	Dominant role	Regions Municipalities	Regions Municipalities Intermunicipal bodies	CG SNG RBO	Yes	Yes
Belgium (Wallonia)	Federal	Dominant role		Regions Municipalities Intermunicipal bodies	CG SNG RBO	Yes	Yes
Canada	Federal	Dominant role	Regions Municipalities Intermunicipal bodies Water-specific bodies	Regions Municipalities	CG SNG	No	No
Chile	Unitary	None (except municipalities for sanitation in rural areas)	None	None	CG SNG	Yes	No
France	Unitary	Joint role	Regions RBOs	Municipalities Intermunicipal bodies	CG SNG RBO	Yes	Yes
Greece	Unitary	Joint role	Regions	Municipalities	CG SNG	n/a	Yes
Israel	Unitary	No competence	–	–	CG	No	No
Italy	Quasi-federal	Joint role	Regions RBOs Water-specific bodies Intermunicipal bodies	Municipalities	CG SNG RBO	No	Yes
Japan	Unitary	Joint role	n/a	Prefectures Municipalities	CG SNG	No	No
Korea	Unitary	Joint role	Regions Water-specific bodies	Regions Water-specific bodies	CG SNG	No	No
Mexico	Federal	Joint role	Regions Municipalities Intermunicipal bodies RBOs	Regions Municipalities Intermunicipal bodies RBOs	CG SNG	Yes	Yes
Netherlands	Unitary	Dominant role	Regions Municipalities	Regions Municipalities	CG SNG	No	Yes
New Zealand	Unitary	Dominant role	Regions Intermunicipal bodies	Regions Intermunicipal bodies Municipalities	CG SNG	Yes	No
Portugal	Unitary	Joint role	RBO SNG (Azores and Madeira)	Municipalities Regional and intermunicipal bodies	CG SNG RBO RDA	Yes	Yes
Spain	Quasi-federal	Joint role	Regions RBOs	Municipalities Regions Intermunicipal bodies	CG SNG RBO RDA	Yes	Yes
United Kingdom	Unitary	Joint role	Regions Municipalities	Regions Municipalities	CG SNG	Yes	No
United States (Colorado)	Federal	Dominant role	Regions Municipalities RBO Water specific bodies	Regions Municipalities RBO Water specific bodies	CG SNG RBO RDA	Yes	No

Note: Acronyms: CG: central government; SNG: sub-national government, RBO: river basin organisation; RDA: regional development agencies.

Fuente: *Water governance in OECD countries – A multi-level approach* © OECD 2011, pág. 48.

Aunque las funciones de diseño e implementación de políticas se entienden reservadas al nivel central, la OCDE reconoce tres categorías de países, de acuerdo a la asignación de responsabilidades de diseño de política a actores subnacionales:

1. Países donde autoridades locales y regionales son actores principales en gestión de recursos hídricos y servicio de abastecimiento (Estados Unidos, Canadá, Bélgica y Australia)
2. Países donde las autoridades locales y regionales juegan un papel importante en el diseño e implementación de políticas de agua junto con el gobierno central (Francia, España, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, México, Portugal, Reino Unido y Japón)
3. Países donde el papel de los gobiernos subnacionales en la creación de políticas de agua está, o restringido a la implementación únicamente, o no existe (Israel, Chile y Corea del Sur)

Es también importante notar que aunque la mayoría de países se atribuyó a la segunda clasificación, pues se tomó como base la asignación de roles a través de sus instrumentos jurídicos, no significa que existan los canales o mecanismos que posibiliten o faciliten el desempeño conjunto, y por supuesto tampoco refleja que exista la voluntad política para actuar en colaboración y corresponsabilidad. Tomemos como ejemplo el caso mexicano.

1.3. Prelación del subsector mexicano de agua y saneamiento

En el caso de México, la Constitución y la Ley de Aguas Nacionales son los instrumentos jurídicos que dan marco a la prelación del manejo de los recursos y la provisión de servicios. Específicamente el artículo 115 y 27 de la Constitución son los que se asientan las bases. En el artículo 115 se estipula que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. Se indican las facultades y competencias que tendrán los municipios, así como las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo: fracción III, inciso a), menciona que: “los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...”. En el último párrafo se estipula que “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”. De esto se desprende que la Constitución previene la formulación y existencia de leyes federales regulatorias en concurrencia con el Estado y el propio Municipio.

Adicionalmente, los municipios podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, contando con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Podrán celebrar convenios con el estado para que este, 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. Finalmente, los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras.

Cabe señalar que la prestación de los servicios en México ha oscilado de municipal a central y a municipal nuevamente, por ejemplo, previo a las reformas al artículo 115 en la década de los 80, los servicios eran una responsabilidad del Estado Nación, a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (extinta en 1976), y posteriormente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hasta que en 1980 un acuerdo presidencial ordenó a dicha secretaría la devolución de los sistemas de agua potable y alcantarillado a los gobiernos estatales.

En su oportunidad, Emiliano Rodríguez señala que “los servicios de agua potable y alcantarillado, a partir de la Constitución de 1917, son de índole municipal y aunque las modificaciones al texto constitucional sugieren que la municipalización de los mismos viene de las reformas hechas en el periodo sexenal de 82-88 al Artículo 115 [...] la verdad es que ambas reformas, importantes las dos para la definición de la capacidad y autonomía municipal en muchos renglones, en agua potable y alcantarillado no han hecho más que reafirmar lo establecido...”.³⁷

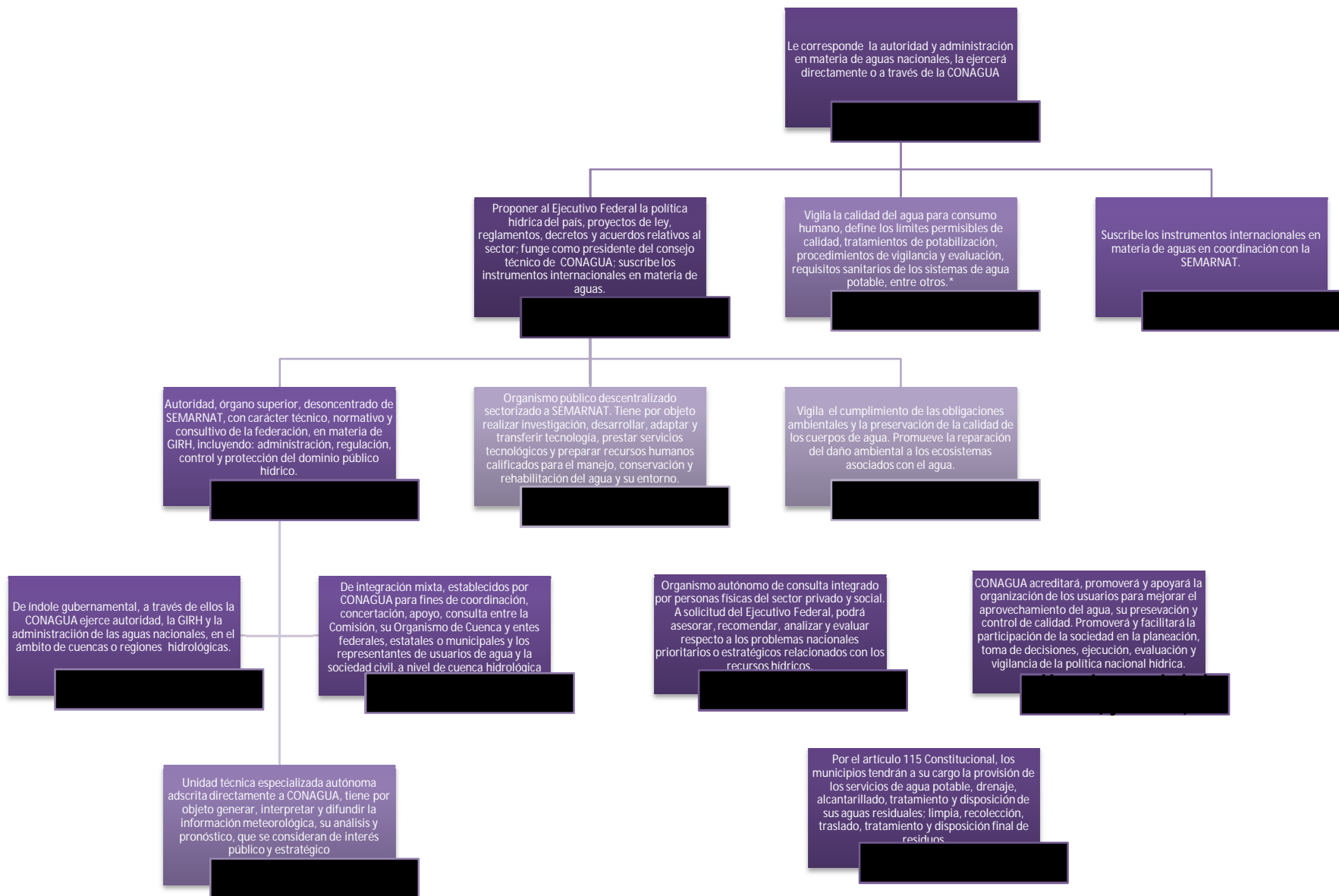
En cuanto al artículo 27, en él se declaran las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional como propiedad originaria de la nación, siendo su derecho transmitir el dominio de ellas a los particulares (propiedad privada). Para ello, define y delimita todos los recursos hídricos (lagos, lagunas, ríos, corrientes, cauces, esteros, afluentes, manantiales, zonas marítimas, riberas, aguas del subsuelo, etc.) que constituyen dicha propiedad y establece que el Ejecutivo Federal puede reglamentar su extracción, utilización y establecer zonas vedadas.

Promulgada en 1992, la Ley de Aguas Nacionales (LAN) es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales superficiales o subterráneas y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Los siguientes actores se enlistan de manera clara en la LAN: Ejecutivo Federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de AGUA (CONAGUA), Organismos de Cuenca, Consejos de Cuenca, Usuarios y sociedad, Consejo Consultivo del Agua (CCA), Servicio Meteorológico Nacional (SMN), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a fin de definir sus respectivas atribuciones.

³⁷Rodríguez, E. (2008), “Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas”, en Olivares R. & R. Sandoval (Coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, México, ANEAS, pág. 42.

Tomando como base los artículos 27 y 115, la LAN, en asignación de roles en materia de agua se puede apreciar la siguiente composición:



*Art. 118 de la Ley General de Salud

A lo anterior cabe añadir que hay otros actores que injieren en el subsector, por ejemplo, la CONAGUA “con el pretexto de que en los estados existe una completa dispersión en el manejo del agua y que falta un interlocutor al que sea susceptible delegarse las funciones centralizadas [...] promueve una Ley estatal tipo para la gestión del agua, cuyo gran ámbito es el de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento [...], creando nuevamente Comisiones Estatales de Agua cuya única función es la de vigilar y promover los servicios a pesar de ostentarse como órgano rector del agua en cada estado”.³⁸

Algunos más son la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), dependencia de la Secretaría de Salud que ejerce atribuciones de regulación, control y fomento sanitario, siendo uno de sus ámbitos de competencia el proteger a la población contra riesgos por consumo o uso de agua. Los COTAS (Comité Técnico de Aguas Subterráneas) en algunos estados; o el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA), institución por la que los municipios deben gestionar cualquier financiamiento para proyectos de inversión en infraestructura y servicios públicos, incluidos los de APyS.

A grandes rasgos, este es el marco legal y prelación de los servicios de APyS en México, aunque es conveniente tener presente que es una manera sucinta de asomarnos a la asignación de responsabilidades en torno a estos servicios en el país, pues en este trabajo retomamos sólo algunas de las atribuciones que señala principalmente la LAN para estos actores. El entretrejo de roles es mucho más complejo y conduce a la duplicación y confusión de funciones, aun cuando hay canales o figuras a través de las cuales se busca el consenso y participación de los distintos actores. Por ejemplo,

“[la] CNA como autoridad del agua surge como respuesta a una demanda, pero surge con una serie de contradicciones internas que marcan desde entonces su futuro y se agudizan con la LAN, las cuales se manifiestan fundamentalmente en la centralización excesiva de todas las funciones de la gestión del agua en el sector gubernamental sin que exista un regulador. CNA es en todos sentidos juez y parte, ya que planifica, construye, opera, autoriza proyectos, supervisa obras; al mismo tiempo ejerce las funciones de árbitro de cualquier conflicto con respecto al agua mientras maneja todo el proceso de administración del recurso extendiendo concesiones y asignaciones de agua y sus bienes conexos, los cuales caen bajo su control.”³⁹

Es por ello que CONAGUA lleva a cabo en la década de los 90 procesos de desconcentración⁴⁰ geográfica de sus oficinas, estableciendo los Organismos de Cuenca, también realiza intentos de

³⁸ *Ibid.*, págs. 52-53.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Según el Diccionario Enciclopédico Larousse, el término desconcentración hace referencia a la acción de conceder mayores poderes a los órganos del estado en las colectividades territoriales. Paula Gallo, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que la desconcentración es el mecanismo por el cual la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo.

descentralización⁴¹ de funciones y atribuciones en sus 13 gerencias hidrológico administrativas. Por otro lado inicia el trabajo por Consejos de Cuenca, en un intento de crear procesos de concertación con participación integral (Organismo de Cuenca, autoridades y representantes del nivel federal, estatal o municipal y los representantes de usuarios de agua y la sociedad civil organizada).

Esos cambios se tradujeron en una reforma a la LAN, la cual no obstante “se limita a estipular que los representantes de los usuarios y de la sociedad organizada asistan a las reuniones del Consejo de Cuenca, cuyas funciones son, en el fondo, conocer, ayudar y promover; a las del Consejo Consultivo del Organismo de Cuenca en donde tienen voz pero no voto; y a las de la Asamblea General de Usuarios que sólo emite recomendaciones.”⁴²

Esto en cuanto a los actores que aparecen en la LAN, máximo instrumento jurídico en materia de agua en el país, donde no se advierte atención específica al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y por lo tanto tampoco a sus actores primarios, a pesar de la vitalidad del subsector por su impacto en la sociedad, ambiente y economía.

Por otro lado, los municipios no aparecen definidos en la LAN, aunque sí en la Constitución, en la LAN se pensaría entonces encontrar la definición de los organismos operadores, que son las instituciones que asumen la prestación de los servicios de APyS a nombre del ayuntamiento, en las localidades de su jurisdicción o competencia; pero no aparecen, por lo que se puede entenderse que no son actores importantes para el sector agua.

En consecuencia, no se puede afirmar lo señalado por la OCDE, que en México las autoridades locales juegan un papel importante en el diseño e implementación de políticas de agua junto con el gobierno central. El único medio para ello, según el marco legal revisado, son los Consejos de Cuenca, cuyo rango de acción e impacto es limitado y no garantiza que se traduzca en peso durante las tomas de decisiones de la autoridad central.

El papel central, que no centralizador, por supuesto es preciso como rector, pero “las autoridades municipales y regionales están bien posicionadas para desarrollar políticas y soluciones programáticas que satisfagan mejor las condiciones geográficas, climáticas, económicas y culturales. Están igualmente bien situadas para desarrollar soluciones políticas innovadoras que puedan ser replicables en programas regionales o nacionales [...] Además, los gobiernos locales [...] proveen un punto de contacto directo para los residentes [...] En este sentido, tienen una habilidad

⁴¹ El término descentralizar hace referencia, según el diccionario Larousse, a hacer menos dependientes del poder o la administración central ciertas funciones, servicios, atribuciones, etc. Paula Gallo define descentralización como la transferencia de funciones estatales a entes con personalidad jurídica propia, separadas de la administración central, que además implica la facultad de auto-administrarse.

⁴² Collado, J. (2008), “Entorno de la provisión de los servicios públicos de agua potable en México”, en Olivares R. & R. Sandoval (Coords.), *op. cit.*, pág. 38.

mayor de ajustar políticas que se adapten a conductas variables y es más probable que influyan en los hábitos populares del agua que otros niveles de gobierno más altos.⁴³

Por supuesto no son sólo las interacciones gobierno central-gobierno local, central-subnacional, las que ahora tienen alcance en la sociedad y el entorno, en el sector agua y el subsector APyS otros agentes y actores se dan a la tarea de estudiar y discutir sus debilidades y carencias, identificar retos y problemas, proponer soluciones, movilizar fuerzas y actores, e influir en el diseño de políticas, adopción de compromisos o acuerdos; y lo hacen desde el ámbito internacional.

La influencia de las tendencias internacionales hacia el ámbito nacional y local se ha visto en la adición de países a las Metas de Desarrollo del Milenio; en la adopción de la noción de gobernanza y de la GIRH, ambas surgidas en los círculos internacionales; y en la incorporación a las legislaciones nacionales de la Resolución 64/292 de la ONU, adoptada el 28 de julio de 2010, mediante la cual reconoció el acceso al agua potable y servicios de saneamiento como un derecho humano esencial.

En México se observa esa influencia de arriba hacia abajo (tanto internacional-nacional, como nacional-local), cuando en materia de agua y saneamiento son las localidades las que tiene más que opinar y contribuir por su *expertise* cotidiano. Aún figurando en los reportes internacionales como un país donde las autoridades locales participan en el diseño de políticas, esto no es exacto: el papel y la práctica no son coincidentes, hay ausencias y lagunas en la actual LAN.

En teoría y práctica los municipios son los prestadores de los servicios, pero el marco legal le atribuye una concentración de responsabilidades la autoridad del agua, CONAGUA, al igual que fomenta un traslape de funciones con otras instituciones gubernamentales. Asimismo, los mecanismos proclamados en la ley para facilitar la participación, no sólo local, sino ciudadana (es decir, la gobernanza) no cuentan con el peso ni las atribuciones necesarias para asegurar su injerencia en las tomas de decisiones.

Pero el caso de México no es el único en su tipo, en sí las interacciones internacionales y globales tienen repercusión en el terreno local, dictan parámetros, aún si los actores locales no están preparados para ello o advierten que dichos parámetros no encuentran cabida en su realidad cotidiana o no se les puede adaptar fácilmente. La dirección de influencia se ha dado de arriba hacia abajo, cuando la experiencia cotidiana yace abajo y, aunque la perspectiva local no es la única, sí es indispensable en materia de APyS, dado que el agua es un asunto esencialmente local.

⁴³OECD, *op. cit.*, pág. 48.

1.4. La globalización desde abajo: las localidades como fuente del quehacer internacional en torno al subsector agua y saneamiento.

Aunque tradicionalmente el Estado-nación y otros actores domésticos han sido los garantes de la administración de los recursos hídricos y de los servicios primordiales de APyS a los que se enfoca este trabajo, debido a que el agua no conoce de fronteras, los vínculos entre localidades, naciones y regiones con propósitos de la gestión hídrica han sido necesarios para varios propósitos desde el surgimiento de las civilizaciones: comerciales, de transporte, de abastecimiento, de salud y de estrategia. Actualmente, nuevos actores tienen cada vez más preeminencia, saliendo de su lugar de origen para integrarse a una actividad globalizadora que tiene impacto en numerosas partes del mundo.

En inicio, la *globalización* fue un concepto que surgió con el sociólogo Marshall McLuhan y su noción de la “aldea global”, quien lo acuñó para referirse a la creciente interconexión a escala global generada por los medios electrónicos de comunicación. Posteriormente, el término se empleó para explicar una nueva etapa en las relaciones de política internacional. En este sentido, para Rosenau:

“globalización significa, en su marco referencial, que la humanidad ha dejado ya atrás la época de la política internacional que se caracterizó por el hecho de que los Estados nacionales dominaban y monopolizaban el escenario internacional. Ahora ha empezado una época de política post-internacional en la que los actores nacionales-estatales deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales, así como empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales.”⁴⁴

De acuerdo a Rosenau, en este paso de una fase de política internacional a una post-internacional, “[e]xisten también dos ámbitos de sociedad global; a saber, la sociedad de los Estados, donde las reglas de la diplomacia y del poder nacional siguen siendo unas variables clave; y el mundo de la subpolítica transnacional, donde se dan cita actores tan distintos como las empresas multinacionales, Greenpeace, Amnistía Internacional, el Banco Mundial, la OTAN, la Unión Europea, etcétera, etcétera.”⁴⁵ Sin duda esto sucedió en el ámbito del agua, a finales de los 90’s, otros actores fuera del Estado-nación comenzaron a crear espacios para la discusión de temas que se consideraron urgentes.

Algunos de estos actores fueron el Consejo Mundial del Agua (WWC por sus siglas en inglés), establecido en 1996, la Global Water Partnership (GWP) surgida en el mismo año, la Asociación Internacional del Agua (IWA) en 1999, o la Red Inter Americana de Recursos Hídricos (RIRH o IWRN) en 1994, esta última de carácter regional. Anterior a ellas, según la propia institución, es la

⁴⁴ Citado por Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Ed. Paidós pág. 60.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 61.

Asociación Internacional de Recursos Hídricos (IWRA), surgida en 1971, siendo una de las fundadoras del WWF.

Con anterioridad, la ONU comenzó desde los 70's a asentar un par de peldaños para la discusión global de asuntos de agua. Algunas de sus agencias, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), se volvieron abiertamente activas en ese campo. En el marco de la globalización, estas organizaciones se alzaron como actores legítimos en la política internacional.

Acorde a la visión de Wallerstein, la globalización sólo es posible por la existencia de un sistema mundial capitalista. De hecho, Wallerstein “[...] sustituye de plano la imagen de sociedades individuales mutuamente aisladas por la <<contrafigura>> de un solo sistema mundial en el que todos –todas las sociedades, gobiernos, empresarios, culturas, clases, familias e individuos – deben <<translocalizarse>> manteniéndose en *una sola* división del trabajo.”⁴⁶

A partir de enfoques como este, la globalización se interpreta como un proceso donde lo primordial es salir de lo local, eliminar fronteras, y dar paso a procesos que trasciendan los límites de un espacio definido, dado que la *translocalización*, emulando la definición de *transnacional* de la RAE, se entiende como el proceso mediante el cual algo se extiende a través de varias localidades. Desde esta perspectiva, actores de nivel subnacional pasan a segundo término en el esquema de la política internacional.

En la esfera del agua, como se mencionó, aunque con algunos intentos en los 70's y 80's, fue a finales del siglo XX que las organizaciones internacionales pusieron énfasis en el hecho de que los problemas surgidos a raíz de la gestión de los recursos hídricos, o los retos que éstos enfrentan, eran asuntos de carácter global y, por lo tanto, requerían de la acción de los diferentes actores vinculados de una u otra forma al manejo y uso de los recursos, aunque no justamente iniciaron sus trabajos con la representatividad de todos esos actores.

Entonces, la actividad en la esfera del agua comenzó con algunos intentos por parte de Naciones Unidas, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Estocolmo, Suecia, en 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, en Mar del Plata, Argentina, en 1977 o el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental (1981-1990), con convocatoria prácticamente a jefes de estado y autoridades centrales (autoridades relevantes). Posteriormente en la década de los 90's, al concluir el Decenio de Agua Potable, no tan exitoso en cuanto a objetivos alcanzados pero sí en contribuir a la concientización sobre el recurso, el surgimiento de actores internacionales redundó en generación de ideas, debates y propuestas de acción a este nivel, donde se observó principalmente la participación de autoridades de nivel central, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, algunas instituciones académicas y empresas privadas.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 58.

Varios conceptos surgieron de la actividad de las agencias y programas de la ONU, así como del WWC, la IWA, la IWRA, la GWP, entre otros, como los ya mencionados de la GIRH, el acceso al agua y saneamiento como derecho humano, la gobernanza del agua, y la seguridad hídrica. Tales conceptos permearon el círculo político internacional y fueron adoptadas por políticos y estudiosos de países de todo el mundo como nociones de vanguardia, conciencia y responsabilidad.

En casos como el de la GIRH, el concepto se advierte en los discursos pronunciados por autoridades de nivel central (especialmente en el Día Mundial del Agua) e incluso incorporado en instrumentos jurídicos, como es el caso de México y su LAN. Aunque la GIRH no es un modelo rígido, ni siquiera es un modelo, sino un proceso, un conjunto de principios, herramientas y lineamientos que debe ajustarse al contexto específico del país, región, cuenca o localidad, se trata de un proceso pensado desde arriba que se busca aterrizar en un espacio determinado.

En el caso del derecho humano al acceso al agua potable y alcantarillado, también es una expresión ya generalizada. El resultado fue hacer coercitivo el suministro de ambos servicios, con repercusiones legales de no proveerlos para aquellos países que ya adoptaron el principio en sus instrumentos legales; aunque la iniciativa mundial no incluyó una ruta para llegar a ese objetivo ni propuso los medios para ello, quedando en manos del nivel central y subnacional el ideal como garantizar los recursos hídricos, económicos, humanos y de infraestructura para ello.

Hablamos de conceptos de tendencia globalizadora, que han tenido auge en todo el orbe y tienen impacto en la localidad al momento de demandársele planear y programar la provisión de servicios de APyS acorde a la GIRH, a fin de lograr un desarrollo sustentable en materia del agua; o cuando la localidad será sujeto de demanda por la ausencia de servicios aún si se trata de asentamientos urbanos irregulares. Las nociones han bajado del nivel internacional al nacional y posteriormente al subnacional (regional y local).

En el ámbito del APyS la localidad es la esencia de los servicios, los cuales se proveen en un tiempo y espacio determinado, tanto los recursos como la infraestructura e instalaciones empleadas tienen una ubicación específica, al igual que la población atendida; es así que los órganos responsables (*responsible bodies*) son generalmente de carácter subnacional. En el caso de los servicios públicos, las autoridades locales son el nivel de gobierno más cercano a la población, de mayor interacción con ella al atender cotidianamente sus demandas.

Por lo anterior, es lógico concebir que la experiencia primaria en torno al subsector yace en las autoridades subnacionales o locales (órganos responsables) y sus operadores, aún si un marco legal de funciones presenta a las *autoridades relevantes* de nivel central como las máximas instancias. Ejemplo de su experiencia es el hecho de que la producción de reportes como los revisados en el primer apartado de éste capítulo es posible con base en datos generados por estos operadores desde sus localidades, los cuales se remiten a las autoridades centrales, u organizaciones internacionales, y con los que posteriormente se generan indicadores que den un panorama de la situación del subsector.

Pero más allá de poder realizar mediciones en coberturas, los órganos responsables y operadores tienen identificadas y conocen cuáles son las carencias, necesidades, ventajas, desventajas y problemas en los servicios que proveen y de los recursos hídricos de que disponen, de acuerdo a las condiciones particulares de la zona geográfica donde se ubican y las características ambientales, culturales, sociales y políticas que ahí predominan. Sin embargo, según las definiciones que hemos visto de globalización, el escenario mundial es protagonizado por los actores tradicionales, los Estados-nación, y los nuevos actores y movimientos tanto nacionales como transnacionales.

Al respecto, entre las numerosas expresiones de la globalización algunas reflejan una comprensión de la relación entre lo local y lo global en ambas direcciones, y no unidireccional, como la de Anthony Giddens, para quien la *globalización* puede definirse como “la intensificación de las relaciones sociales en el mundo, que vinculan a localidades distantes de tal forma que acontecimientos locales son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa.”⁴⁷

En ese sentido, Roland Robertson, sociólogo inglés y teorista de la globalización cultural, subraya que con la globalización corre pareja cada vez más la localización⁴⁸. “Lo local y lo global, sostiene Robertson, no se excluyen mutuamente. Al contrario, lo local debe entenderse como un *aspecto* de lo global. La globalización significa también acercamiento y mutuo encuentro de las culturas locales.”⁴⁹ Asimismo, Robertson propone sustituir el concepto base de la globalización cultural por el de *glocalización*, vocablo formado con las palabras globalización y localización.

En palabras del propio Robertson:

“mi énfasis en el significado del concepto de glocalización ha surgido principalmente de lo que percibo como grandes debilidades en mucho del empleo del término ‘globalización’. En particular, he intentado trascender la tendencia a lanzar la idea de la globalización como inevitablemente en tensión con la idea de localización. En su lugar, he sostenido que la globalización – en el más amplio sentido, la compresión del mundo – ha involucrado, e involucra cada vez más, la creación e incorporación de la localidad, procesos que por sí mismos moldean en gran medida, a cambio, la compresión del mundo como un todo.”⁵⁰

En sí, originalmente el término de *glocalización* se aplicó a la dinámica observada en empresas transnacionales, ubicadas en diversas partes del mundo pero para cuyo funcionamiento fue necesario desarrollar relaciones locales y basar su producción sobre pilares locales. Así, estas empresas adoptaron estrategias en términos de *localización global*, donde la finalidad era convertirse en parte de cada cultura, adaptando sus procedimientos y productos a elementos y condiciones propias de lo local.

⁴⁷ Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, United Kingdom, Polity Press, pág. 64.

⁴⁸ De acuerdo a la RAE, *localización* es la acción y efecto de localizar. Por su parte, la definición de *localizar* es fijar, encerrar en límites determinados, o determinar o señalar el emplazamiento que debe tener alguien o algo

⁴⁹ Beck, U., *op. cit.*, pág. 79.

⁵⁰ Robertson, R. (1995). “Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity”, en Featherstone, M.; S. Lash, & R. Robertson (Eds.), *Global modernities*, London, Great Britain, Sage Publications, pág. 40.

Tal dinámica, que regularmente condujo a una intensificación de dependencias recíprocas, más allá de las fronteras nacionales, es la que nos llama la atención y a Robertson también, cuando afirma que la globalización involucra la creación e incorporación de la localidad, procesos que a cambio moldean la comprensión del mundo como un todo. Adicionalmente, desde su punto de vista, "el concepto de globalización ha involucrado la simultaneidad e interpenetración de lo que convencionalmente se llama lo global y lo local, o – en una forma más abstracta – lo universal y lo particular."⁵¹

Desde esta postura, es conveniente visualizar a la globalización como glocalización, entendiendo por esta última la penetración de lo local en lo global y viceversa, de tal modo que, lejos de llegar a la negación del territorio, se comprende y reconoce que las actividades globales aterrizan en lugares físicos, muy concretos, situados en los territorios nacionales que, además, interactúan de modo transnacional.

Así, en un contexto *glocalizado*, tanto la región como la provincia, el distrito, el cantón, el municipio y otros actores de nivel subnacional, se convierten en sujetos del escenario internacional y de las relaciones internacionales, que adquieren gran importancia, con objetivos, perspectiva y medios propios para interactuar con los demás actores de la comunidad global.

Esta discusión entre lo local y lo global no pasó desapercibida en la comunidad del agua, debido la aplicabilidad del planteamiento en el sector, con la movilización de organizaciones internacionales e intergubernamentales hacia la identificación de la problemática entorno al agua, pero con la necesidad del involucramiento local para, con base en información y experiencias reales, conocer los matices que se podían dar a las posibles propuestas o iniciativas de solución.

El ejemplo más representativo de ello fue el 4° Foro Mundial del Agua, organizado en la Ciudad de México en Marzo de 2006, que llevó por lema *Acciones locales para un reto global*, el intento más conocido en favor de la interacción multi-nivel entre los actores involucrados en la esfera del agua y en sus diversos sectores. En un esfuerzo por estructurar el evento de la forma en que se dan las interacciones en el sector hídrico, el programa del evento se integró en 5 ejes temáticos que circunscribían algunos de los problemas y retos más importantes del mundo del agua, incluyendo 5 perspectivas transversales que representaban algunos de los procesos y factores que afectan el desarrollo de acciones locales en todo el mundo.

Más allá del foro, la perspectiva local-global tuvo un menor impacto, pero sentó el precedente para que en las siguientes ediciones del Foro Mundial del Agua (Estambul 2009 y Marsella 2012) se incorporara un proceso de autoridades locales y regionales, como parte del componente político del foro, y cuyo objetivo es destacar el rol de estas autoridades en la consecución de objetivos. Como resultado concreto del 5° Foro se lanzó el *Pacto de Estambul sobre el Agua*.

El Pacto de Estambul es un compromiso global de adhesión voluntaria de autoridades locales y regionales, dispuestas a adaptar su infraestructura y servicios de agua a retos emergentes que

⁵¹ *Ibid.*, pág. 30.

enfrentan más cada vez, tales como el cambio climático, el rápido crecimiento urbano, agotamiento y contaminación de recursos hídricos o infraestructura en deterioro. Los signatarios del Pacto se comprometen a preparar planes de acción, desarrollar metas e indicadores relacionados para monitorear el progreso hacia tales metas.

Es trascendente que las autoridades locales se involucren en los escenarios donde, por ejemplo, el cambio climático se analiza, en virtud de que la variabilidad climática ocasiona que el agua no se encuentre en la disponibilidad que históricamente tenía en las localidades, puede haber una disminución o aumento anómalo de la distribución del agua (lluvias atípicas, inundaciones o sequías). Así, las localidades son las primeras autoridades en enfrentarse a los efectos de la variabilidad climática y las primeras que deben actuar para mitigar tales efectos.

Entonces, resulta paradójico que mientras por un lado se reconoce la relevancia de las autoridades locales y regionales en la obtención de objetivos, por otro lado haya mínima referencia a ellas en otros foros globales donde se establecen compromisos entre naciones. Un ejemplo es el citado tema del cambio climático, fenómeno que tiene sus más inmediatos efectos en el ciclo del agua. La última Conferencia sobre Cambio Climático, la COP-19, tuvo verificativo en diciembre de 2012, en Doha, Qatar. Al respecto, las dos organizaciones internacionales de autoridades regionales y locales, la UCLG e ICLEI, declararon lo siguiente:

La UCLG, en referencia a las medidas adoptadas durante la COP: “Las autoridades locales y regionales dan la bienvenida a estos acuerdos para asegurar acciones continuas que aborden el cambio climático y consigan un acuerdo global y universal en 2015. Lamentablemente, los resultados no mencionan la intervención local sobre el clima a pesar del reciente reconocimiento formal que se ha obtenido en la Conferencia sobre la diversidad biológica y en Rio + 20 y las declaraciones comprometidas de países incluyendo U.S., UE, Brasil, México y Indonesia en numerosas sesiones antes y durante la Conferencia.”⁵²

ICLEI, por su parte anunciaba: “ICLEI da la bienvenida a los resultados de Doha como pasos modestos rumbo a asegurar la integridad de un sistema para el cambio climático global y basado en reglas, pero está preocupada de que el ritmo de los procesos intergubernamentales está muy por debajo del nivel para responder efectivamente a crisis climáticas urgentes. [...] La falta de referencia en los resultados a las acciones climáticas locales – a pesar de las fuertes declaraciones hechas por países como la UE, EUA, Brasil, México e Indonesia, en numerosas sesiones previas y durante la Conferencia – es particularmente decepcionante.”⁵³

⁵² UCLG (2012, 14 de diciembre), Doha: poco resultado para las Autoridades Locales y Regionales. *Noticias*. Recuperado el 14 de diciembre de 2012 del sitio <http://www.uclg.org/es/media/noticias/doha-poco-resultado-para-las-autoridades-locales-y-regionales#sthash.DGB2n9aP.dpuf>

⁵³ ICLEI (2012, 12 de diciembre), Cities hold the key to Doha Climate Gateway, ICLEI concludes after UN Climate Conference. *ICLEI News*. Recuperado el 14 de diciembre de 2012 del sitio http://www.iclei.org/details/article/cities-hold-the-key-to-doha-climate-gateway-iclei-concludes-after-un-climate-conference.html?tx_ttnews%5BcalendarYear%5D=2013&tx_ttnews%5BcalendarMonth%5D=5&tx_ttnews%5BbackPid%5D=632&cHash=c5753139fa8a1f12e5433cd7825f6b52

No obstante, a pesar del poco reconocimiento, la dinámica actual en la esfera del agua es la generación de ideas y debates a nivel global, con base en información y experiencias locales que doten de realidad y seriedad a esas ideas, minimizando particularidades para generar modelos conceptuales que sea replicables en todas partes del mundo, dejando en manos de las autoridades centrales y subnacionales la adopción y adaptación de dichos modelos; la esfera del agua funciona de manera glocalizada.

En este sentido, se concuerda con Timothy Wirth, cuando en entrevista para la revista alemana *Spiegel* afirmaba que: “La máxima de “pensar globalmente y actuar localmente” se está haciendo realidad a ojos vistas. Vemos cómo las instituciones y resoluciones internacionales son cada vez más importantes. Asimismo, cada vez gana mayor fuerza la impresión de que los pueblos no se mueven ya en un terreno exclusivamente nacional, sino en el entramado de nuevas instituciones internacionales [...]”⁵⁴

Para continuar ilustrando la vinculación local-global, en el capítulo 2 se abordará un poco más la labor realizada por las autoridades locales y regionales en la esfera del agua, así como su vinculación internacional y relación con otros actores a ese nivel.

⁵⁴Beck, U., *op. cit.*, pp. 60-61.

Capítulo 2.

Las autoridades locales en el ámbito internacional

El recurso agua es un asunto esencialmente *glocal*, pues se ubica en un territorio definido, constante. Acorde a un instrumento jurídico es propiedad de una nación, aunque con tendencia a su manejo local. Los sectores que requieren el recurso son diversos, pues es indispensable para numerosas necesidades, por lo que muchas voces se pronuncian porque todos aquellos con un interés legítimo en los resultados de la toma de decisiones participen en el proceso de las mismas. Su ciclo hace fluir el agua permanentemente alrededor del globo, sin fronteras, por lo que otras voces pugnan por un mayor entendimiento del papel medular del agua y sus dimensiones globales.

En ese sentido, se entiende la perspectiva del Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas (WWAP), respecto a que “es necesario mayor reconocimiento del hecho que el agua no es un asunto únicamente local, nacional o regional que puede ser controlado a cualquiera de esos niveles exclusivamente. Por el contrario, interdependencias globales están entrelazadas mediante el agua, y las decisiones relacionadas al uso del agua a un nivel local, nacional, de cuenca o regional con frecuencia no pueden aislarse de conductores, tendencias e incertidumbres globales.”⁵⁵

No obstante, en la mayoría de países los canales efectivos para promover el involucramiento transversal y multi-nivel de actores son herramientas que aún no se han desarrollado, a pesar de defender un enfoque integral de participación, las instituciones influyentes y movilizadoras mundialmente, ante el riesgo e imposibilidad de intervenir en la soberanía de las naciones, se limitan a enunciar, en consistencia con Naciones Unidas, que “abordar las dimensiones intersectoriales y globales del agua requerirán que todos los países tomen interés y hagan compromisos específicos en los foros globales diseñados para aproximarse y crear soluciones ante retos inminentes. La comunidad del agua en general y los directivos del agua en particular tienen la responsabilidad de informar el proceso.”⁵⁶

Cada país tiene la facultad de ordenar sus prioridades acorde a la perspectiva de la administración en turno, tradicionalmente el agua no se ubica entre ellas, ni los servicios de agua y saneamiento, aunque sean indispensables. En estos casos ¿dónde habrá la iniciativa de dirigir la atención a los recursos y los servicios, incluyendo el punto de vista local? Miremos lo que sucede en Afganistán, que por una combinación de guerra, conflictos civiles y explotación, su sector hídrico no tiene una visión clara a plazo inmediato ni largo. Es un puñado de organizaciones internacionales quienes analizan la situación actual del sector en el país y organizan medidas emergentes a fin de paliar las carencias de las comunidades afganas.

Cómo producir soluciones e iniciativas factibles, que incluyan el enfoque práctico, empírico, el que es producto del contacto habitual con las necesidades de las comunidades, ecosistemas, industria, con las implicaciones políticas y económicas, así como de la vinculación transversal con diferentes

⁵⁵ WWAP (2012), *Managing water under uncertainty and risk*, The United Nations World Water Development Report 4, Vol. 1., New York, pág. 2., disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf>

⁵⁶ *Idem*.

sectores, es la gran interrogante. Esos son aportes que se encuentran en la perspectiva local y otros niveles subnacionales, en virtud de su responsabilidad de proveer los servicios de APyS, que ya sea en el proceso de distribución de agua potable o en la recolección de aguas servidas se ven en la necesidad de generar vínculos y aplicar o generar soluciones a su alcance y en su capacidad.

Por el momento, la propuesta de diversos espacios y foros mundiales, paralelos a aquellos de Naciones Unidas, facilita la interacción multi-nivel y multi-actoral, con la finalidad de fomentar el debate y acercarse a soluciones que inspiren políticas hídricas. Ello en respuesta al hecho de que “implementar los resultados de los acuerdos de política global permanecerán como un imperativo nacional, y los países son responsables de colocar a la política internacional en primer lugar. [...]. Sin embargo, muchos de los acuerdos de política global han sido desarrollados sin adecuados procesos de consulta local y nacional y son, en muchos casos, acuerdos generales que no reflejan la economía política ni capacidades institucionales de los países, comprometiendo así la efectividad total de dichas políticas a los niveles nacional y subnacional.”⁵⁷

2.1. Las atribuciones de las localidades como proveedoras de servicios de APyS

Previo a entrar en materia en la participación de las autoridades locales en los escenarios globales e iniciativas a este nivel en torno a la gestión de los recursos hídricos y los servicios de APyS, es conveniente recordar lo visto en el capítulo anterior, donde se mostraron los actores que intervienen en el subsector de APyS, reiterando que la provisión de estos servicios es una responsabilidad local, con excepción de algunos casos que se pueden apreciar en la Tabla 4.

Tabla 4. Principales competencias generalmente ejercidas por la mayoría de los gobiernos locales

- Residuos.
- Alumbrado público.
- Cementerios.
- Urbanismo (planificación/autorizaciones): a excepción de Madagascar y Panamá.
- Desarrollo económico: a excepción de Togo.
- Red viaria: a excepción de Panamá.
- Transportes urbanos: a excepción de Argelia, Kenya, Togo, Túnez, Zambia, Filipinas.
- Provisión de agua potable: a excepción del Reino Unido, Túnez, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Canadá, Chile, Costa Rica (ciudades), Panamá.
- Servicios sociales: a excepción de Australia, India, Malasia, Nueva Zelanda, aproximadamente la mitad de los países de América latina.
- Vivienda: a excepción de Italia, Países Bajos, Suiza, Madagascar, la mitad aproximadamente de los países de América Latina.
- Servicios de salud: a excepción de Kenya, Tadjikistán, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Canadá; a excepción de aproximadamente la mitad de los países de América latina. En Europa se trata de una competencia habitual de los gobiernos locales de los países de Europa del Este, pero es excepcional en Europa del Oeste (exceptuando Dinamarca, Suecia y Finlandia).
- Educación: a excepción de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Kenya, Armenia, Azerbaiyán.

Fuente: UCLG (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*, pág. 301

⁵⁷ *Ibid.*, pág. 38.

Como se ha indicado, estas autoridades locales no son, sin embargo, las proveedoras operativas de los servicios, ellas delegan esta responsabilidad a otros entes que se encargan de la provisión física de estos servicios, junto con todas las implicaciones que ambos conllevan. Conforme a lo visto con la ISO, se puede

aunque esto último considerar que las autoridades relevantes son en general las que conocemos por autoridades centrales, mientras las autoridades subnacionales, intermedias, regionales, o gobiernos locales⁵⁸ (denominados coloquialmente como autoridades locales), son los órganos responsables, en tanto que los operadores son las organizaciones, entes o personas, que desempeñan cotidianamente las funciones necesarias para la provisión, apoyados en empresas de agua (*utilities*), que son el conjunto de infraestructura, procesos, actividades, medios y recursos necesarios para la extracción, tratamiento, distribución y abastecimiento de agua potable o para recaudar, tratar y desechar aguas residuales, así como proveer de los servicios asociados a ello.

En México los operadores son comúnmente conocidos como organismos operadores pero, por la diversidad de su organización territorial y administrativa, para evitar alguna exclusión, se les llega a llamar genéricamente sistemas o empresas de agua, provoque confusión en relación con la terminología de la ISO, que denomina empresas de agua o *utilities* a la infraestructura y procesos, es decir, a los instrumentos y elementos físicos de la provisión.

Por lo tanto, el operador es una extensión del órgano responsable o autoridad local, reporta y responde ante ésta y requiere de su respaldo para introducir proyectos, planes o iniciativas, aunque cuenta con autonomía operativa. En el caso donde hay participación privada en alguna de las responsabilidades de la gestión de recursos y servicios, se establece un contrato previo entre el órgano relevante y el operador privado para establecer cómo será la interacción entre ambos, a esto se le conoce como Sociedades Público-Privadas (PPP por sus siglas en inglés).

La participación en foros y escenarios globales de agua se da tanto a través de la autoridad local directamente, o por conducto del organismo operador, quien representa la postura de dicho órgano responsable, la visión desde sus responsabilidades o atribuciones en el sector hídrico y, particularmente, el subsector de APyS. Como se vio en el reporte de la OCDE, las atribuciones generales de las autoridades locales son: implementar las políticas del agua a nivel territorial, abastecer de agua potable y saneamiento (al nivel local más bajo, como los municipios), y en algunos casos desempeñar competencias asociadas con el manejo o gestión de los recursos hídricos (a un nivel local más alto, como las regiones y provincias).

Pero estas atribuciones implican una variedad de rubros y labores, que si bien no siempre están señalados como responsabilidades legales en concreto, sí les conciernen y entran en sus competencias, porque están estrechamente vinculados con las tres atribuciones mencionadas

⁵⁸ Retomando la definición que hace el ICLEI de gobierno local: "El nivel más bajo gobierno en que todavía se encuentran tanto oficiales electos (concejales) y funcionarios públicos (personal de la administración). Es un nivel que usualmente desempeña o coordina ambas funciones de la provisión y planeación de los servicios de agua y saneamiento. El nombre administrativo exacto para esa esfera de gobierno puede diferir de país en país, por ejemplo distrito, municipalidad, gobernación, o consejo local."

arriba. Ya veíamos algunos de esos rubros y labores al inicio del capítulo anterior; finalmente, el engranaje de todos ellos son los que pueden hacer asequible el desarrollo sustentable en materia de agua y garantizar el acceso al APyS, en cumplimiento al Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento seguros. Al enlistar las siguientes actividades no se sugiere que todas se efectúen en todos los países, eso depende de su realidad y necesidades, pero hay coincidencia en la mayoría de ellas.

- *Planeación hídrica.* Naturalmente se refiere a la responsabilidad de diseñar un plan de manejo de los recursos hídricos. En dicho plan se identifican problemas específicos a ser resueltos, las metas a lograr para resolverlos, así como los medios, recursos y plazos (etapas) para ello; requiere de conocimiento del sector, capacidad técnica para definir estrategias y apoyo social, político e institucional. La planeación hídrica puede ser a distintos niveles, nacional, regional, estatal o local, por cuencas o zonas agrícolas, pero es indispensable que el órgano responsable y el operador cuenten con esta planeación porque es la estrategia y la base en que se integrará la participación de los distintos actores involucrados en el manejo del recurso.
- *Infraestructura.* Es competencia del operador, a veces en conjunto con las autoridades relevantes o centrales, la ampliación y mantenimiento óptimo o adecuado de la infraestructura, así como procurar los recursos económicos con los que se llevará a cabo, ya sea que provengan de los propios ingresos por tarifas del operador, de subvenciones provenientes de fondos públicos o alguna otra fuente alterna de financiamiento.
- *Uso eficiente de los recursos.* Se refiere a cualquier medida que reduzca la cantidad de agua que se utiliza para cualquier actividad, que favorezca el mantenimiento o mejoramiento de la calidad del agua. Está relacionado con otros conceptos básicos como el de la conservación del agua y el desarrollo sostenible. El uso eficiente del agua señala la necesidad de que los operadores empleen medidas o prácticas eficientes de aprovechamiento de agua a fin de reducir o prevenir pérdidas de agua, en beneficio para la sociedad y que asegure suficientes recursos hídricos para el futuro.
- *Calidad de los servicios.* Este concepto se promueve entre autoridades locales para indicar que el abastecimiento de agua a la población es una responsabilidad parcialmente cumplida si el recurso no tiene la calidad suficiente para considerarse seguro (fuentes mejoradas), que garantice la salud y el consumo seguro, para lo que la infraestructura debe recibir el mantenimiento apropiado y con determinada periodicidad y la calidad del agua debe ser comprobada mediante pruebas. Lo mismo sucede con las instalaciones de saneamiento, este debe tener la calidad suficiente para prevenir fugas de aguas residuales que puedan contaminar otras fuentes de agua limpia, o impactar los ecosistemas en los alrededores fuera de los parámetros permitidos.

- *Potabilización, desinfección y tratamiento de agua.* Estas acciones están vinculadas con la calidad de los servicios, sólo que aquí se enfoca a los procedimientos técnicos y químicos que debe implementar un organismo operador dentro de sus procesos cotidianos para la prestación de los servicios (buscando eliminar contaminantes orgánicos o bióticos, e inorgánicos), tanto previo a la entrega del agua a los usuarios (porque no todas las fuentes de abastecimiento presentan la misma calidad de agua), como una vez recolectadas las aguas servidas.
- *Agua no contabilizada, o no facturada.* Se refiere al volumen de agua producida y perdida antes de que ésta llegue al usuario o consumidor, tal pérdida puede ser real o física (por fugas en líneas de transmisión, líneas principales o tanques de almacenamiento), o aparente o comercial (por consumos no autorizados o clandestinos, errores en la medición, de precisión o estimación, y pérdidas en conexiones). Estas pérdidas son en detrimento de la eficiencia técnica y financiera de los operadores y las empresas de agua, por lo que deben implementar proyectos de sectorización, macro y micromedición, detección de fugas, catastro técnico y optimización.
- *Reutilización o reuso de los recursos.* Esta es una opción de abastecimiento, donde las aguas residuales no se liberan automáticamente en los cuerpos de agua, sino que son tratadas para reutilizarse en actividades de riego, ya sea en cultivos o en ciudades para las áreas públicas, eliminando contaminantes nocivos y conservando nutrientes. A pesar de que se le considera una opción viable, la desconfianza de la población respecto al uso de aguas tratadas es tal que, aunada a cuestiones de procesos y mercado, resulta más difícil para el operador y caro para el consumidor, distribuir y adquirir agua de reuso. En la mayoría de los casos esta agua se utiliza para regar espacios públicos.
- *Innovación o desarrollo tecnológico.* La aplicación de tecnologías innovadoras y adaptadas a las necesidades específicas, acompañando los procesos establecidos dentro del organismo operador, abonan hacia el objetivo de garantizar la disponibilidad del agua y superar ineficiencias en patrones de aprovechamiento. El operador debe contar con el conocimiento de las tecnologías existentes y de punta para determinar cuál es más apta para su situación y contexto, así como cuáles son las más accesibles y con menor impacto ambiental. Existen numerosas tecnologías y procesos tecnológicos para potabilizar, descontaminar o desalinizar el agua, como membranas de desalinización, nanoestructuras, rayos ultravioletas, etc.
- *Tarifas, facturación y recaudación.* El establecimiento de tarifas en muchos países no es una libre competencia de los operadores, sino que la autorización de éstas debe ser a través de diversas instancias, dentro de la propia autoridad local o de la autoridad central, pero es el operador el que las calcula con base en diversos criterios, procesos y estructuras; algunos de esos criterios se basan en la recuperación de costos, costos marginales, incentivos para la conservación del agua, categorías de usuarios, e incluso en

consideraciones sociales y políticas. El paso siguiente a la fijación de tarifas, que es todo un proceso, es la facturación a los clientes o usuarios y que se trata la emisión del recibo correspondiente, a tiempo, en forma y correctamente calculado. Por su parte la recaudación tiene que ver con la efectividad del proceso de cobro.

- *Políticas públicas.* En general, son las acciones de gobierno que buscan dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad y normalmente tienen que ver con el acceso a bienes y servicios. Este conjunto de decisiones y actividades por instituciones gubernamentales (directas o a través de agentes), están dirigidas a influir en determinada forma en la vida y bienestar de los ciudadanos en un plazo de tiempo. Las políticas públicas de agua son implementadas por la autoridad local o subnacional y en algunos países ellas participan en su diseño.
- *Urbanización.* Ante el incesante crecimiento urbano, frecuentemente los órganos responsables y sus operadores deben promover e involucrarse en programas relacionados con la vivienda, dirigidos principalmente a los sectores de ingreso medio-bajo, con participación social y/o de otras instituciones, pues regularmente en las urbes la ausencia de los servicios de APyS afecta sobre todo a los sectores más pobres, asentados en barrios o asentamientos informales (viviendas no duraderas) y que por esta ausencia recurren a vendedores de agua, llegando a pagarla mucho más cara a su costo normal. Por otra parte, el vínculo con la urbanización también surge a medida que las ciudades crecen y, a consecuencia de este crecimiento, se perjudica la calidad de los recursos de agua locales, entonces se deben tomar medidas para proteger las fuentes de agua cercanas.
- *Aguas superficiales y aguas subterráneas.* El conocimiento y detección de fuentes de agua también es competencia e interés del órgano responsable y operador, así como desarrollar o intervenir en los estudios que se realicen a los cuerpos de agua para conocer su posibilidad o nivel de explotación, calidad del recurso, capacidad de renovación, estimación de volumen, nivel de evaporación o factores que influyen en pérdidas del recurso o deterioro de su calidad, etc.
- *Higiene y salud.* Comprende aquellas acciones, campañas o programas que deben introducir el órgano responsable y operador que posibiliten que, adicionalmente a que el agua llegue a las comunidades más alejadas y desprovistas de recursos, los integrantes de dichas comunidades comprendan la importancia del uso del agua para su propia higiene y salud, previniendo infecciones o enfermedades. Es sobre todo en países en desarrollo donde incluso se organizan talleres y campañas para fomentar el uso de cepillo de dientes, cómo potabilizar el agua de forma casera, o cómo construir letrinas adecuadas, por mencionar algunos ejemplos.
- *Cultura del Agua.* Retomando la definición de la Comisión de Agua del Estado de México, la cultura del agua "es un conjunto de costumbres, valores, actitudes y hábitos que un

individuo o una sociedad tienen con respecto a la importancia del agua para el desarrollo de todo ser vivo, la disponibilidad del recurso en su entorno y las acciones necesarias para obtenerla, distribuirla, desalojarla, limpiarla y reutilizarla. Esta cultura lleva consigo el compromiso de valorar y preservar el recurso, utilizándolo con responsabilidad en todas las actividades, bajo un esquema de desarrollo sustentable, además de transmitirlo como parte de su interacción social". Las autoridades locales generan campañas de cultura del agua y lo que sostienen algunos profesionales es que estas deben ser tanto hacia dentro como hacia afuera, comenzando por las personas a la cabeza de las instituciones.

- *Modelos o tipos de gestión.* Debido a que en las demarcaciones internas de un país pueden existir diversos tipos o formas legales de gestión de los recursos o servicios (a excepción de países como Israel, la República de Corea o Singapur que por su dimensión la gestión es a nivel central), para los órganos responsables es indispensable tener nociones del funcionamiento de los distintos modelos de gestión que operan en el territorio (estatal, municipal, regional, privado, mixto, PPP, comunitario, por cuenca u otros), a fin de buscar canales de integración, coordinación o complementación, en los casos necesarios.
- *Marco regulatorio.* Para el órgano responsable y el operador es preciso estar empapados del marco regulatorio bajo el que operan, conocer la normativa e instrumentos que los soportan y amparan, que les otorgan obligaciones y facultades y, en los casos de encontrar lagunas o ausencias, movilizar se realicen los cambios necesarios a dichos instrumentos. En la regulación se incluye el cumplimiento de determinados estándares de calidad por parte del operador, que son supervisados en muchos casos por entidades o agencias reguladoras; el operador contribuye con la generación de datos que se traducen, aunque no siempre, en indicadores que permiten evaluar su desempeño.

Además de su intervención y desempeño en las actividades que se han retomado aquí, el encuentro de obstáculos para ejecutar algunas de ellas no es ajeno para los órganos responsables y operadores, sólo por señalar algunos: gran fragmentación de responsabilidades, baja capacidad financiera y técnica, asimetría de información, regulación insuficiente, o contextos institucionales debilitados.

Es importante reconocer el amplio rango de labores de los órganos responsables y operadores, que los dota de la autoridad para presentar experiencias y emitir iniciativas, posturas y propuestas para el planteamiento de los objetivos a cumplir, el diseño de las estrategias a seguir y la orientación de las soluciones necesarias de implementar para llegar a los conceptos ideales que se manejan abstractamente a nivel global (derecho humano al acceso al agua, GIRH, desarrollo sustentable de los recursos hídricos, gobernanza, entre otros).

El conocimiento y experiencia de las autoridades locales y operadores son contribuciones que se han hecho presentes en los escenarios y foros globales de la comunidad del agua, y su relevancia ha sido reconocida por varios actores de la comunidad mundial del agua.

2.2. Las autoridades locales en la comunidad global del agua y su dinámica

En acuerdo con el WWAP respecto a que la naturaleza transversal y las dimensiones globales del recurso agua denotan la importancia de abordar asuntos hídricos en el marco de todo proceso internacional, en este apartado se hace un recorrido por las organizaciones, foros, espacios y, en general, escenarios mundiales de mayor reconocimiento en la comunidad internacional del agua, donde el tema de la provisión de los servicios de agua y saneamiento está en planteamiento y discusión permanente. Se hará hincapié en aquellos que promueven iniciativas para la participación específica de las autoridades de nivel subnacional, es decir, local.

Las organizaciones que tienen una orientación global en su trabajo en la esfera hídrica, son principalmente:

- UN-Water (ONU-Agua)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT)
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Organización Mundial de la Salud (OMS), de la ONU
- Consejo Mundial del Agua (WWC)
- Asociación Internacional del Agua (IWA)
- Asociación Internacional de Recursos Hídricos (IWRA)
- Oficina Internacional del Agua (OIEAU)
- Global Water Partnership (GWP)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Banco Mundial
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG)
- ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad.

Las la vasta red de la ONU y las transversalidad del agua, propicia que diversas agencias de la organización lleven a cabo trabajos sobre todos los aspectos del agua potable y el saneamiento, por lo que el mecanismo de *UN-Water* tiene la función de fortalecer la coordinación y coherencia entre las diversas agencias. Igualmente, su propósito es apoyar a las naciones en sus esfuerzos por alcanzar los ODM. Entre algunas de sus responsabilidades se encuentra la organización del Día Mundial del Agua (22 de marzo) y está compuesto por cuatro programas, cada uno liderado por una agencia, de los cuales se producen los reportes WWDR, GLASS y JMP⁵⁹ en una base de dos y tres años.

En cuanto a las agencias de ONU, la UNESCO se puede afirmar que es la más activa en temas de agua, así lo demuestra su involucramiento y liderazgo de las actividades de agua de la ONU. Además, de ella se desprenden otras instituciones que encauzan todas sus actividades al estudio

⁵⁹ Las siglas refieren a:

- World Water Development Report (WWDR)
- Joint Monitoring Programme on Water Supply and Sanitation (JMP)
- Global Assessment on Sanitation and Drinking Water (GLAAS)

de la situación actual de los recursos hídricos en el mundo, en cada uno de los diferentes países, con sus implicaciones políticas, sociales, económicas y ambientales, así como a realizar diagnósticos. Dichas instituciones son el Programa Hidrológico Internacional (PHI o IHP por sus siglas en inglés) y el IHE Institute for Water Education. UNESCO hospeda y lidera el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP), que produce el reporte WWDR.

La postura de la UNESCO respecto al papel de las autoridades del agua en sus distintos niveles se puede identificar con las siguientes frases:

“[...] el agua atraviesa toda actividad social, económica y ambiental. Su gestión adecuada y gobernanza requiere de cooperación y coordinación entre diversos actores y “jurisdicciones” sectoriales. Solo los gobiernos pueden hacer esto. [...] A través de la educación, defensa e instrumentos políticos, los gobiernos nacionales y locales pueden promover una apreciación del valor social y económico del agua, y revertir la baja prioridad que el agua tiene típicamente en el debate público.

En muchos países la responsabilidad de asuntos del agua es delegada a niveles de administración estatal y municipal. Donde este es el caso, los gobiernos centrales deben asegurar que las agencias responsables tengan los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar sus obligaciones legales, de otra forma la delegación no tendrá éxito. Los proveedores locales del agua deben ser alentados a perseguir una recuperación sostenible de costos mediante ingresos por tarifas, asignaciones presupuestales y donaciones concedidas de forma externa, donde estas estén disponibles.”⁶⁰

Esta es una visión bastante limitante para las autoridades locales y su lugar en la escena global, la cual puede entenderse por la imposibilidad de Naciones Unidas de atentar contra la soberanía de una nación, así como de su incapacidad para crear un espacio en donde, si bien no se tomen decisiones y compromisos en torno a la gestión de recursos, sí se garantice la participación y audiencia de las autoridades locales, cuyas contribuciones sean incorporadas en la elaboración de las propuestas a ser discutidas en los foros globales organizados por ONU para promover compromisos de las autoridades centrales.

Por su parte, ONU-Habitat cuenta también con una amplia actividad en torno al agua y saneamiento, con una orientación mucho más local, cabe destacar, debido a su trabajo con enfoque de inversión proyecto por proyecto, y país por país. En inicio, al contraerse los compromisos de los ODM, la Asamblea General de la ONU solicitó a ONU-Habitat brindar el apoyo necesario a los países para el logro de los objetivos. Para tales fines se creó el Fondo Fiduciario de Agua y Saneamiento, del cual surgió el Programa de Agua y Saneamiento, con la finalidad de “contribuir a la consecución de los compromisos contraídos internacionalmente en relación con el

⁶⁰ UNESCO-WWAP-UN-Water (2012). *WWDR4.Stakeholder Briefing Notes*, disponible en <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/water/wwap/publications/wwdr-messages-series/>

agua y el saneamiento en los asentamientos humanos, con especial énfasis en los pobres urbanos, a fin de facilitar la equidad social, económica y ambiental”.⁶¹ Esto con un énfasis en África y Asia.

Otra de las iniciativas de ONU-Habitat dirigida al subsector de APyS y a las autoridades locales, es la de la Red de Empresas Hermanas (WOPs, por su acrónimo en inglés); mecanismo enfocado a actividades de apoyo entre pares, dos o más organismos operadores en agua y saneamiento, realizadas en un principio sin fines de lucro, con el objetivo de fortalecer sus capacidades. WOPs se promueve como un método simple pero efectivo de reforzar la habilidad de los proveedores de servicios de APyS, para desempeñar cabalmente su papel en la entrega de servicios básicos de calidad.⁶² Después de un periodo de prueba, se constituyó la GWOPA, la Alianza Global de WOPs.

Respecto a la postura de ONU-Habitat sobre las autoridades locales, encontramos que la agencia las considera como: “socios clave dado que ellas manejan las ciudades del mundo. Nuestra colaboración con las autoridades locales es a todos niveles – desde proyectos de cooperación técnica a nivel de ciudad, hasta desarrollo de capacidades en colaboración con instituciones instructoras y diálogo político en grandes eventos como el Foro Mundial Urbano.”⁶³ Su vinculación es constante también con el Comité Asesor de las Naciones Unidas para las Autoridades Locales (UNACLA)⁶⁴, así como la UCLG.

Así, la labor de ONU-Habitat se centra en actividades concretas, identificadas y dirigidas por país y proyecto, con actores, planeación y presupuesto definidos, que conllevan a un resultado observable, con un análisis previo de la situación y un compromiso por parte de los implicados a darle continuidad al proyecto y a que el conocimiento o procesos generados sean implementados a mediano y largo plazo, buscando ningún esfuerzo sea desechado ni perdido entre cambios políticos. Su visión de las autoridades locales es que son los actores indicados para desplegar sus acciones como agencia dedicada a buscar la sustentabilidad de los asentamientos humanos.

En relación a la OMS y UNICEF, su trabajo más conocido en torno al agua y saneamiento se observa en el liderazgo compartido del Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento, cuyo producto principal es el reporte de *Progresos en materia de agua potable y saneamiento: informe de actualización 2012*, con el cual se mide el avance en el ODM 7C.

Independiente al reporte, al igual que las demás agencias de ONU, las actividades de UNICEF se dirigen al logro de los ODM, de esa forma trabaja en más de 90 países para mejorar el abastecimiento de agua y las instalaciones de saneamiento en escuelas y comunidades y para

⁶¹ UN-Habitat, *Water and Sanitation*, disponible en

<http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2231&catid=270&typeid=24&subMenuId=0>

⁶² Cfr. <http://gwopa.org/index.php>

⁶³ UN-Habitat, *Local authorities*, disponible en <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=365>

⁶⁴ UNACLA es un grupo de alto nivel establecido en el 2000, integrado por Alcaldes y representantes de asociaciones de autoridades locales, con los objetivos de revitalizar el diálogo entre gobiernos locales y centrales y el sistema de Naciones Unidas sobre asuntos trascendentales de desarrollo urbano sustentable y fortalecimiento de la gobernanza local e implementar cuestiones de la agenda relacionada con el hábitat. UCLG y ONU-Habitat nombran conjuntamente a los miembros de UNACLA. Cada año el grupo trabaja con un tema diferente, en 2013 es “Creación del trabajo y productividad local”.

promover prácticas seguras de higiene. Entre las actividades que patrocinan trabajan con familias, comunidades, gobiernos y otras organizaciones. En situaciones de emergencia es la agencia a cargo de brindar auxilio urgente a las comunidades y las naciones amenazadas por la interrupción en el suministro de agua, y por ende, de enfermedades. En sus propias palabras:

“la OMS trabaja en aspectos relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene cuando la carga de salud es alta, cuando las intervenciones podrían marcar una diferencia significativa y cuando hay un conocimiento limitado en los siguientes temas: gestión de la calidad del agua potable, monitoreo del abastecimiento de agua y del saneamiento, vigilancia y prevención del cólera, agua y saneamiento en diferentes entornos, gestión de los recursos hídricos, y otras actividades (como aspectos económicos, cambio climático y los Objetivos de Desarrollo del Milenio).”⁶⁵

En ambos casos, hay trabajo enfocado al agua y el saneamiento, y por la naturaleza de sus objetivos, en algún punto se establece relación con las autoridades locales, llegando a haber desempeño conjunto de algunas acciones y actividades con ellas. Sus reportes, el del JMP y el GLASS liderado por la OMS, intentan ser una base para la toma de decisiones a todos los niveles, el JMP monitoreando el progreso hacia el ODM 7, meta C, y el GLASS dando una actualización sobre los marcos políticos, acuerdos institucionales, recursos humanos, así como corrientes de financiamiento nacional e internacional en apoyo al agua potable y al saneamiento.

Otros mecanismos u órganos de Naciones Unidas que se ocupan de los temas de APyS son la Junta Asesora del Secretario General de la ONU sobre Agua y Saneamiento (UNSGAB) y la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento, Catarina de Albuquerque. La UNSGAB, establecida en 2004, tiene las funciones de asesorar al Secretario General de la ONU, generar aportaciones al proceso global de diálogo, elevar la concientización a través de medios masivos de comunicación, influir el trabajo de instituciones globales, regionales y nacionales al más alto nivel, y dirigir sus acciones hacia los ODM. Sus objetivos son ayudar a movilizar recursos para el APyS rumbo al logro de los ODM; movilizar públicamente apoyo y defender acciones que aseguren visibilidad política; evaluar el progreso hacia las metas de agua y saneamiento; y defender la mejora de la capacidad de los gobiernos y el sistema internacional.⁶⁶

Desde el 2008, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento, Catarina de Albuquerque, monitorea el estado de implementación del derecho al agua y al saneamiento en el mundo, ofreciendo asesorías a gobiernos y agencias de las Naciones Unidas y a la sociedad civil entre otros actores. En su calidad de relatora prepara investigaciones temáticas en asuntos relativos a su cargo, lleva a cabo misiones en diversos países e informa anualmente al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el trabajo implementado bajo su mandato.

Saliendo del campo de agencias de la ONU, la organización internacional más relevante en la esfera del agua es el Consejo Mundial del Agua (WWC), que se describe a sí misma como “una

⁶⁵ OMS, *Agua, saneamiento y salud (ASS)*, disponible en http://www.who.int/water_sanitation_health/es/index.html

⁶⁶ Para mayores detalles consultar el sitio institucional del UNSGAB <http://www.unsgab.org/index.php?menu=217>

plataforma internacional multi-actor [...] [cuya] misión es promover conciencia, construir compromiso político y desencadenar acción en asuntos críticos del agua a todos niveles [...] al proveer una plataforma que estimule debates e intercambio de experiencias, el Consejo proyecta alcanzar una visión estratégica común de los recursos hídricos y la gestión de los servicios de agua entre todos los actores de la comunidad del agua. En el proceso el Consejo cataliza iniciativas y actividades cuyos resultados convergen hacia su principal producto, el Foro Mundial del Agua.”⁶⁷

Cabe acentuar que el WWC es la organización que más iniciativas ha dedicado a las autoridades locales, con su bemoles, claro, pero que son diversas. La primera de ellas es un Proceso Político dedicado a Autoridades Locales y Regionales (heredero del 4° Foro Mundial del Agua en México), el cual se integra por representantes de estas autoridades, trabaja con fines a cada Foro Mundial del Agua, y presenta sus conclusiones y declaraciones durante la semana del Foro, que es organizado en una base trianual. Un componente que se ha convertido en un pilar de este proceso político de autoridades locales es el Pacto de Estambul por el Agua (ver Anexo II), hasta el momento signado por 1111 ciudades y regiones, la abrumadora mayoría de ellas pertenecientes a Francia y Brasil (nacionalidades correspondientes al anterior y actual Presidente del WWC, respectivamente).

Así, cada tres años se lleva a cabo un proceso donde se fomenta la participación local, que culmina con la celebración de la *Conferencia Internacional de Autoridades Locales y Regionales por el Agua* y el lanzamiento de la *Declaración de las Autoridades Locales y Regionales*, con miras a que tenga su propio espacio y voz, junto con los otros dos componentes del Proceso Político: el Proceso Ministerial (autoridades centrales) y el Proceso Parlamentario, cada uno por su lado. Sin embargo, el Foro pasado, en Marsella 2012, se realizó el primer intento de interacción de todos los componentes del Proceso Político, junto con el Proceso Regional del Foro, al cual denominaron *Triálogos*.

Adicionalmente, el WWC junto con el Ministerio Francés de Ecología y Desarrollo Sustentable (MEDD, por su acrónimo en francés) anunciaron el Proyecto SLA-MEDD 07, intitulado *Facilitar el Fortalecimiento de las Autoridades Locales*, el cual estaría activo del 2007 al 2009, con financiamiento del Ministerio y con el objetivo de facilitar el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales (rurales y urbanas) para desarrollar, regir y gestionar los recursos hídricos y sus servicios, mediante diálogos entre autoridades locales y gobiernos nacionales, grupos de usuarios y financistas locales e internacionales. No obstante, al momento no se han publicado los resultados del proyecto.

La postura del WWC respecto a las autoridades locales es la siguiente: “las autoridades locales son cruciales para posibilitar acciones locales para proveer servicios de agua y el acceso al suministro del agua y saneamiento. Esto requiere que las capacidades institucionales, financieras, técnicas y profesionales de las autoridades locales sean claramente definidas, desarrolladas y reforzadas. La falta de capacidad es considerada una de las mayores restricciones para el desarrollo. Igualmente,

⁶⁷ WWC, *Mission, vision and strategy*, disponible en <http://www.worldwatercouncil.org/about-us/vision-mission-strategy/>

la relación entre gobiernos nacionales y locales y el nuevo reparto de roles y recursos después de la descentralización demanda atención.”⁶⁸ Esto último sin duda, en referencia a los procesos de descentralización que viven principalmente los países africanos.

La IWA es una organización que se caracteriza por su vasta labor técnica en todo el mundo, con tal orientación predominantemente técnica la movilización de actores e influencia en la política mundial hídrica no son de sus prioridades. La gran oferta que tiene de conferencias, cursos y talleres especializados en numerosos países le reditúa en un amplio reconocimiento global y muchos de esos espacios abonan en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de autoridades locales (órganos responsables) y organismos operadores (operadores). El más focalizado en autoridades locales es su *Conferencia de Gestión de Empresas Públicas*, que organiza internacional y regionalmente.

Similar a la IWA, pero establecida en 1971, la IWRA es una organización sin fines de lucro, con un enfoque educacional que busca: 1) proveer de un foro global basado en el conocimiento; 2) mejorar continuamente la toma de decisiones en torno al recurso hídrico al mejorar el entendimiento colectivo de los aspectos físicos, ecológicos, químicos, institucionales, sociales y económicos del agua; y 3) mejorar y expandir el conocimiento de los asuntos del agua a través de la educación, investigación e intercambio de información entre países y a través de disciplinas.⁶⁹ El trabajo de la IWRA no es muy conocido en los distintos niveles de actores del agua, no obstante la organización se mantiene presente en diversos foros e iniciativas relevantes del sector hídrico.

Respecto a la OIEAU, es también una asociación sin fines de lucro, establecida en Francia y cuyo principal objetivo es crear una red de socios. Su labor se centra en la disseminación y difusión de información, tanto a nivel nacional (en el país que tiene su sede) como en la región y en el mundo. Por su parte la GWP tiene su mayor fortaleza en la promoción que hace de la GIRH a nivel mundial, con el afán de alentar el desarrollo y manejo sustentable de los recursos hídricos a todos los niveles, y llegar así a un mundo con seguridad hídrica; dicha perspectiva le dio gran reconocimiento. Aunque la influencia y quehacer de ambas instituciones sean limitadas, se les menciona aquí por el enfoque mundial que decidieron imprimir a sus acciones.

Otras dos organizaciones que vale la pena mencionar son la OCDE y el Banco Mundial, que trabajan de forma parecida a ONU-Habitat, por proyecto y por país, y que por su solidez como instituciones llevan a cabo estudios, proyectos y acciones especializadas con autoridades locales específicamente en cuanto a gestión de los recursos hídricos y de los servicios de APyS, varios de ellos concluyendo en informes que se pueden consultar, o gratuitamente desde el sitio del Banco Mundial, o con costo desde el sitio de la OCDE. Tales proyectos pueden ser financiados o co-financiados con otras instituciones con competencias en la localidad a la que se dirijan.

⁶⁸ WWC (2006), *Strengthening Local Authorities*, disponible en <http://www.worldwatercouncil.org/programs/local-authorities/>

⁶⁹ Para mayores referencias ver el sitio institucional de la IWRA: <http://www.iwra.org/>

Para concluir con la revisión de organizaciones de alcance global, se debe mencionar por fuerza a UCLG e ICLEI, ambas representantes de las ciudades, gobiernos y autoridades locales del mundo, ostentándose como defensoras de sus voces. La primera organización surgió en 2004 y actualmente se asume como una institución con gran representatividad, al tener como miembros directos a más de 1,000 ciudades de 95 países ya 112 asociaciones de gobiernos locales que representan prácticamente a todos los gobiernos locales del mundo, llegando así a 140 de los 191 países miembros de la ONU.

La UCLG tiene por objetivos aumentar el rol y la influencia de los gobiernos locales y de las organizaciones que los representan en la gobernanza global; ser la principal fuente de apoyo a gobiernos locales democráticos, eficientes, innovadores y próximos de la ciudadanía; y asegurar una organización mundial democrática y eficiente. Sus acciones en torno al agua son canalizadas principalmente en los Foros Mundiales del Agua del WWC, en la promoción del Pacto de Estambul y de la resolución de la ONU en reconocimiento al acceso al agua y saneamiento seguros como derecho humano.

En referencia a ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*), su perspectiva se centra en la sustentabilidad de las ciudades a las que representa, que se refleja en su misión de “promover la acción local para la sustentabilidad global y apoyar a las ciudades a convertirse en sustentables, resistentes, eficientes en recursos, biodiversas, bajas en emisiones de carbón, a construir infraestructura inteligente y a desarrollar una economía ambiental [...]”.⁷⁰ El elemento sustentable está presente continuamente, incluidos los servicios que las ciudades deben proveer a sus habitantes, como el agua en calidad y cantidad suficiente. A diferencia de UCLG, ICLEI marca diferencias en cuanto a la dimensión de las ciudades y/o municipios, posiblemente en un intento de aproximarse más adecuadamente a las necesidades de los distintos niveles territoriales.

Su participación en el sector hídrico y en el subsector de APyS está intrínseca en sus grandes temas de acción, señalados en su misión, aunque sí ha realizado acciones puntuales para la promoción de una gestión sustentable y una buena gobernanza del agua, particularmente por parte del Secretariado Europeo de ICLEI. Entre las iniciativas que ha respaldado se encuentra LoGoWater, proyecto diseñado para fortalecer la GIRH a nivel local y asistir a los gobiernos locales africanos a adoptarla, contribuyendo así a los ODM.

Una segunda iniciativa es ACCESSanitation, proyecto planteado para apresurar el intercambio de ciudad a ciudad sobre saneamiento sustentable. Su objetivo es promover e iniciar soluciones locales, así como desarrollar las capacidades locales de planificación, diseño e implementación de sistemas sustentables de saneamiento, a fin de mejorar las condiciones salubres, fomentar la economía local e incrementar la seguridad alimentaria. El proyecto se vio iniciado en diez ciudades de Filipinas e India. Además de estas iniciativas, ICLEI colabora activamente en el Proceso Político de Autoridades Locales y Regionales del Foro Mundial del Agua.

⁷⁰ICLEI, *Who we are*, disponible en <http://www.iclei.org/iclei-global/who-is-iclei.html>

Con base en el Mensaje de las Autoridades Locales y Regionales, con motivo del 6° Foro Mundial del Agua (ver Anexo III), respaldado por ambas instituciones, UCLG e ICLEI, en 2012, sostienen que las autoridades locales:

- Apoyan el papel particular de las autoridades locales y regionales en el principio de ONU-HABITAT⁷¹.
- Proclaman una mejor definición de los roles y responsabilidades de las autoridades organizadoras y sus operadores.
- Se comprometen a intensificar acciones en el marco del Pacto de Estambul en cooperación con los Estados y otros niveles políticos, involucrar ciudadanos y usuarios y movilizar funcionarios electos, para lograr resultados visibles en todos los retos principales del agua.
- Desean especialmente desarrollar políticas para la solidaridad internacional, nacional, regional y local. Alientan el desarrollo de financiamiento innovador para la solidaridad para movilizar financiamiento para la implementación del acceso al APyS como derecho humano y la protección del recurso.
- Llaman a los Estados a facilitar el involucramiento de las autoridades locales y regionales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Solicitan hacer del agua y el saneamiento un *Objetivo de Desarrollo Sustentable*⁷² por derecho propio.

A fin de facilitar una esquematización de las organizaciones con mayor impacto a nivel global en materia de agua y de APyS, que mantienen determinada interacción con las autoridades locales y postura respecto al papel de estas en la gestión de los recursos y servicios, se ofrece la siguiente tabla:

⁷¹ Según este principio, las autoridades elegidas que están más próximas a los ciudadanos deberán desempeñar las responsabilidades públicas. En su definición más amplia, el principio de subsidiariedad dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema.

⁷² Ante el umbral que está próximo a cumplirse con los ODM, la ONU se encuentra en el proceso de formular los Objetivos de Desarrollo Sustentable (OSD), que serán los sucesores de los ODM y les darán continuidad más allá del 2015.

Tabla 5. Iniciativas globales en materia de agua y saneamiento

Organización	Iniciativas en APyS	Iniciativas con enfoque local	Observaciones
ONU	UN-Water <ul style="list-style-type: none"> • Día Mundial del Agua Abarca: <ul style="list-style-type: none"> • Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) • Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (JMP) 		El Día Mundial del Agua tiene como efecto alta movilización a nivel local y nacional en favor de la concientización del uso responsable de los recursos.
	UNESCO <ul style="list-style-type: none"> • UNESCO PHI • UNESCO IHE Lidera: <ul style="list-style-type: none"> • Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP) El WWAP produce: <ul style="list-style-type: none"> • Reporte WWDR 		El PHI e IHE cuentan con representaciones o cátedras en diversos países, con apoyo de una institución colaborada originaria del país, lo que en ocasiones permite realizar actividades para el desarrollo de capacidades con enfoque local.
	ONU-HABITAT <ul style="list-style-type: none"> • Fondo Fiduciario de Agua y Saneamiento Del Fondo surgió: <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Agua y Saneamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos por país • WOPs - GWOPA 	Los proyectos por país y WOPs tienen una perspectiva netamente local, coadyuvando directamente al desarrollo de los proveedores públicos de los servicios de APyS. Una desventaja es la cantidad de acuerdos y documentos, antes, durante y después del proyecto, que deben presentar las partes interesadas, que los desincentiva.
	UNICEF Co-liderazgo del: <ul style="list-style-type: none"> • Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (JMP) Producto principal del JMP: <ul style="list-style-type: none"> • Reporte de Progresos en materia de agua potable y saneamiento: informe de actualización 2012 		El reporte del JMP presenta exclusivamente los avances del ODM 7C a nivel global y por regiones.
	OMS Co-liderazgo del: <ul style="list-style-type: none"> • Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (JMP) Producto principal del JMP: <ul style="list-style-type: none"> • Reporte de Progresos en materia de agua potable y saneamiento: informe de actualización 2012 Coordinación del GLASS: <ul style="list-style-type: none"> • Global Assessment on Sanitation and Drinking Water 		Al igual que el JMP, el reporte GLASS ofrece una perspectiva estratégica global de estudio, así como evaluaciones regionales, con miras a servir de instrumento base para actividades de agua y saneamiento.
	UNSGAB <ul style="list-style-type: none"> • Asesorar al Secretario General de la ONU. • Generar aportaciones al proceso global de diálogo. • Influir el trabajo de instituciones globales, regionales y nacionales al más alto nivel. 		La visión de éste órgano dista mucho de ser local, en línea con la postura general que se observa en la ONU, las autoridades centrales son las que deben ser movilizadas desde los escenarios globales y ellas serán las responsables de hacer bajar los

				compromisos y hacerlos cumplir a nivel territorial.
	Relatora Especial sobre el DHAS	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo del estado de implementación del derecho al agua y al saneamiento en el mundo. • Asesorías a gobiernos, agencias de ONU y a la sociedad civil, entre otros actores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones temáticas (Derecho Humano al AyS, Obligaciones de Derechos Humanos relacionadas al AyS, Buenas prácticas para la concientización de los derechos de AyS, Estigma y la concientización de los derechos humanos al AyS) • Misiones en diversos países (Tailandia, Uruguay, Senegal, Namibia, Eslovenia, Bagladesh, Egipto, Japón, etc.) 	Su labor tiene varios tintes locales aunque sus mayores referencias para movilizarse son las autoridades centrales de los países.
	WWC	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Mundial del Agua • Proceso Político 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Político de Autoridades Locales y Regionales • Conferencia Internacional de Autoridades Locales y Regionales por el Agua • Pacto de Estambul por el Agua • Proyecto SLA-MEDD 07 	Única organización que ha ubicado abiertamente a las autoridades locales como una prioridad, aunque prácticamente en el desarrollo de sus capacidades. Como desventaja no ha logrado la interacción de los procesos políticos del Foro (Ministerial, Parlamentario y Local), adicional al hecho de que el Pacto de Estambul y las declaraciones con motivo de los Foros no tienen carácter vinculante.
	IWA	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencias, cursos y talleres especializados. • Producción de reportes 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferencia de Gestión de Empresas Públicas (Conference Management Utilities) 	Con su enfoque profesional coadyuva en el desarrollo de capacidades.
	IWRA	<ul style="list-style-type: none"> • Red de contactos • Educación, investigación e intercambio de información entre países y a través de disciplinas. 		No se observa el impacto global de sus actividades.
	OIEAU	<ul style="list-style-type: none"> • Disseminación y difusión de información, a nivel nacional (Francia), regional y mundial. 		Su red de contacto es amplia y sí logran llegar a diversos niveles de actores.
	GWP	<ul style="list-style-type: none"> • GIRH • Trabajo por regiones y sub-regiones 		Cuenta con amplia presencia regional y sub-regional.
	OCDE	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos especializados por país y localidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos especializados por país y localidad 	Sus reportes en realidad sí se toman como referente. Desventaja, que la mayoría no son de libre acceso. Con su trabajo en gobernanza del agua logran promover una mejor definición y asignación de responsabilidades en el subsector de APyS.
	Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos especializados por país y localidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos especializados por país y localidad 	Los resultados de sus proyectos y estudios llegan a arrojar verdaderas carencias, debilidades y fortalezas de la provisión de servicios de AyS en las localidades en que trabajan, que bien pueden servir para basar las tomas de decisiones.

UCLG		<ul style="list-style-type: none"> • Respaldo al Foro Mundial del Agua y al Pacto de Estambul • Mensaje de Autoridades Locales y Regionales 	<p>Aunque su trabajo no es permanente en la esfera del agua es, junto con ICLEI, la opción más influyente de defensa de la perspectiva de las autoridades locales a nivel global.</p>
ICLEI		<ul style="list-style-type: none"> • LoGo Water • ACCESSanitation • SWITCH- Managing Water for the City of the Future • Respaldo al Foro Mundial del Agua y al Pacto de Estambul • Mensaje de Autoridades Locales y Regi 	<p>A diferencia de UCLG tiene más iniciativas en torno a los servicios de APyS, vitales para las ciudades. Igualmente, es una institución de impacto en favor de la inclusión de la perspectiva de las autoridades locales a nivel global.</p>

Elaboración propia con datos de cada organización

Se observa que en las iniciativas y foros de organizaciones de carácter global, sobre todo en aquellas donde se impulsan los compromisos de mayor envergadura y cierta obligatoriedad para el subsector de APyS, la participación de autoridades locales es escasa o nula, como fue el caso de Río+20, que a pesar del llamado de las autoridades locales para facilitar su involucramiento, tal no se dio. En contra peso, organizaciones y asociaciones con un importante alcance pero sin los medios para lograr compromisos que sean cabalmente observados, se decantan por labores de concientización, formación, conexión, comunicación y desarrollo de capacidades, pocas con un enfoque local de origen que tenga impacto en hacer audible la voz local.

Sin embargo, la presencia de autoridades locales es mucho más amplia de lo que era hace 20 años, dado que el reconocimiento a su papel clave en la implementación de acciones y soluciones es innegable, existiendo la postura de que dichas acciones y soluciones tiene que provenir desde ellas, lo que a veces no es sencillo por las prioridades cotidianas de los órganos responsables y operadores, quienes deben atender primero cuestiones administrativas, ineficiencias, requerimientos de autoridades centrales, las consecuencias de sequías, inundaciones, desabasto, fallas de infraestructura, movimientos sociales o políticos que imposibilitan sus labores, etc.

Son dos líneas de acción las que siguen las organizaciones mundiales, una es apostarle al fortalecimiento y desarrollo de capacidades, buscando la solidez y sustentabilidad de la gestión de los recursos hídricos y de los servicios de APyS; la segunda es perseguir la movilización política y visibilidad a los niveles más altos con las autoridades centrales. En cualquiera de ambas la carencia de la visión local, no la que puede aportar alguien desde afuera, sino la proveniente de las propias autoridades locales, priva de contexto real a cualquier medida o acción que se pretenda emprender, pues carece entonces de los elementos particulares que ayudan a comprender la situación global del agua como un todo.

2.3. Principales debates sobre la provisión de los servicios de APyS, a nivel global y la inserción en ellos de las autoridades locales.

En el campo del diálogo, la multi-dimensión de la esfera del agua deriva en una profusa gama de vertientes (temáticas) a ser discutidas en foros e iniciativas globales, pudiendo tener un enfoque tan general o particular como se requiera de acuerdo a los actores involucrados, hallando posiciones encontradas, que encuentran eco y reflejo de la situación en distintas partes del mundo. En materia de APyS hay debates que son de atención permanente en la comunidad del agua, motivo por el cual se les retoma en este apartado resaltando la participación local o ausencia de la misma.

2.3.1. La crisis del agua: escasez, gestión y gobernanza

Ante un escenario global donde millones de seres humanos carecen todavía de acceso al agua potable, lo cual nos remite a la idea de una escasez del recurso más aguda a la que se ha conocido con anterioridad, donde investigadores de todo el mundo han diagnosticado un cambio climático, cuyos estragos (elevación de la temperatura terrestre, desertificación, sequías, lluvias atípicas, tormentas, inundaciones, ciclones, etc.) han alertado sobre sus efectos a futuro, y donde noventa por ciento de los desastres naturales son eventos relacionados con el agua⁷³, los actores dentro y fuera de la caja del agua concuerdan en que vivimos una crisis del agua, aunque la causa de ésta no es un punto común para todos.

Una primera postura sostiene que debido al cambio climático el ciclo del agua se ha alterado afectando zonas que históricamente eran depositarias de agua y lluvia que ahora se ven en sequía por la falta de ésta, y zonas que solían ser secas ahora se ven receptoras de decantaciones. Para algunos estudiosos del sector agua, como la UNEP o el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el cambio climático es producto de las acciones del ser humano sobre el planeta, con las emisiones de CO₂ y de clorofluorocarbonos que destruyen la capa protectora de Ozono, el mal uso de la tierra que deriva en deforestación y desertificación, la contaminación no regulada de ecosistemas y recursos, todos los cuales rebasan la capacidad restauradora de la Tierra, por lo que es necesario adaptarse a los efectos del cambio climático y realizar acciones concretas para mitigarlos, prevenirlos, contrarrestarlos y, si es posible, revertirlos.

Para otros estudiosos, como los geólogos, el cambio climático es parte del ciclo natural de la tierra, que desde hace millones de años ha atravesado tanto épocas de congelamiento como de calentamiento global, afirman que simplemente nos tocó vivir en un periodo de calentamiento, y cuando este periodo termine las especies sobrevivientes se enfrentarán a una nueva era del hielo, quitando o restando así responsabilidad e importancia a las acciones del ser humano sobre el planeta, las cuales, según esta explicación, no son de mayor impacto, como tampoco lo podrán ser las soluciones tentativas que se pongan en práctica.

En estas dos variaciones de la misma postura el cambio climático es una de las causas centrales que contribuye a la escasez, en vista de que su impacto ocasiona la disminución de la calidad del agua por la alteración de la dinámica hidrológica (aguas superficiales y subterráneas), favorece la intrusión salina por incremento del nivel medio del mar en fuentes de agua dulce, así como la contaminación de fuentes por inundaciones; en todos los casos este fenómeno afecta la disponibilidad de los recursos hídricos y conlleva a una crisis del agua, que se ve agudizada por otros factores.

Cabe decir que aunque es en el ciclo hidrológico donde se manifiestan más visiblemente las consecuencias del cambio climático, en los foros globales como la COP, la Conferencia de las

⁷³ UN-Water- UNESCO (2006), World Water Assessment Programme (WWAP). *Water a shared responsibility*, disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20Under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf>

Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) la participación de actores de la esfera del agua es mínima, adicional al hecho de que sólo los Estados pueden participar en los espacios oficiales de la COP, las demás organizaciones quedan relegadas al papel de observadoras.⁷⁴

Adicional a lo señalado en el capítulo anterior, en relación a las declaraciones de ICLEI y UCLG acerca de la poca inclusión de las autoridades locales en la COP-19 a pesar de su solicitud de inclusión en el Pacto de Estambul, cuando la COP-16 tuvo lugar en Playa del Carmen, en Quintana Roo, en 2010, la organización de dicho evento en México fue a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante la cual la Comisión Nacional del Agua interpuso solicitudes para que el tema del agua fuera incluido en un par de sesiones oficiales, ya que por ser la sede México disponía de seis espacios asegurados para intervenciones.

No obstante, no se logró consolidar ninguna participación en espacios oficiales, el único acuerdo al que se llegó fue que el Secretario de la SEMARNAT leyera ante los ministros presentes una declaración donde las organizaciones que para ese momento estaban preparando el Proceso Regional de las Américas para el 6° Foro Mundial del Agua (que sería en Marsella, en marzo de 2012), resaltaban la importancia del tema hídrico en la agenda de acciones contra el cambio climático. Algunas otras actividades que hubo en torno al agua fueron eventos paralelos fuera del recinto de la COP.

De esa forma se vio que incluso tratándose de una autoridad central, el tema del agua dentro del cambio climático no tiene la fuerza necesaria, se entiende que en el sector hídrico se tienen las mayores secuelas del fenómeno climático, pero no se le considera una vía por la cual se le puede prevenir, simplemente paliar efectos; entonces la atención se enfoca en el sector de transportes, energía, o de la industria y los acuerdos que se puedan lograr para reducir las emisiones de CO₂ a la atmósfera. Pero, incluso si es para paliar efectos, la cooperación con las autoridades y actores del sector hídrico es indispensable, sobre todo con las autoridades locales, que son las primeras que deben entrar en acción ante un fenómeno atípico y su amenaza para la población. La falta de respuesta o prevención que estas tengan son la diferencia entre pérdidas y catástrofes.

Una segunda postura sobre la crisis del agua asevera que los recursos hídricos son los mismos en todo el mundo y que, de acuerdo al principio de Lavoisier que dice que “la materia no se crea ni se destruye, sólo se transforma”, no hay más ni menos agua en el mundo, existe exactamente la misma cantidad que ha habido desde el principio del ciclo hidrológico y es más que suficiente para abastecer a todos, el problema radica en su gestión, en que la distribución del recurso no es equitativa, afectando tradicionalmente con el desabasto a los segmentos más pobres de la sociedad. Adicional a una mala gestión, factores como la corrupción, instituciones ineficientes, falta de inversiones, personal insuficientemente capacitado e infraestructura decadente, contribuyen al desabasto.

⁷⁴ Para lo cual deben realizar con meses de antelación un proceso de aplicación para ser aceptadas como tales y tener oportunidad de aplicar por un espacio paralelo a la Conferencia en sí.

Ante esta postura, es cierto que existe la misma cantidad de agua en el mundo, no ha disminuido o desaparecido, el problema es que cada vez se cuenta con más agua contaminada que agua con la calidad suficiente para ser potable, lo que tenemos son acuíferos explotados y grandes cantidades de aguas residuales que desembocan directamente en las vías fluviales sin tratamiento previo, con lo cual se contaminan demás cuerpos de agua. Aunque las aguas son propiedad de sus respectivas naciones, es atribución de las autoridades locales la provisión de este recurso y otorgar el servicio de saneamiento a las poblaciones, por lo que la disponibilidad de agua limpia es su más grande preocupación.

Las autoridades locales son las que resienten en primera instancia la falta de inversión en el sector, la carencia de infraestructura que permita brindar agua de calidad o de los recursos para darle mantenimiento constante a la existente, la insuficiencia o ausencia de personal capacitado, de la no existencia de mecanismos para su involucramiento en la toma de decisiones. En un par de casos (como el de Nigeria, o el propio México), aún cuando en su momento hubo inversión en infraestructura, se presentaron casos de localidades donde ésta terminó por ser abandonada ante la falta de personal capacitado que pudiera operarla, o ante la dificultad de darle mantenimiento por insuficiencia presupuestal. El uso del agua como bandera política es frecuente en diversos países, lo que entorpece la buena gestión de los servicios, al obedecer estos a fines políticos.

La convocatoria en algunos foros internacionales es en el sentido de no utilizar el agua con fines políticos, sino transformar esa tendencia en voluntad política para adoptar un enfoque GIRH en la provisión de servicios de APyS, en crear los instrumentos legales que den fortaleza a los sistemas de agua, en los cuales se descentralicen responsabilidades en torno a ellos, donde el papel de las autoridades centrales sea de rector, que impulse órganos responsables y operadores sólidos y eficientes mediante el desarrollo de capacidades en todas las áreas del operador y la oferta de formas alternas de financiamiento que sirvan de complemento en las áreas de finanzas y administración.

Una tercera postura asegura que la crisis del agua responde a la multi-dimensión del recurso, es decir, a las crecientes demandas de la sociedad global en cuanto a provisión de agua, alimentos, energía y otros productos y servicios, la mayoría de los cuales precisan de agua para su aprovisionamiento. Al encontrarse la humanidad en un momento de crecimiento poblacional notable, la demanda de recursos y servicios excede la capacidad de respuesta de los estados y ello, aunado a la fragmentación que existe en el sector, apunta a la necesidad de una buena gobernanza del agua para dar respuestas efectivas a dichas demandas; esto es, la participación conjunta de instituciones nacionales, regionales y locales, y la existencia de marcos legales sólidos y efectivos que encaminen a un desarrollo sustentable de los recursos hídricos.

Los voceros de esta postura sostienen que la garantía que otorgue el estado para que los diversos actores con un interés legítimo en los resultados de las tomas de decisiones sobre los recursos hídricos participen en estas, es la vía para lograr un manejo integral del agua, sustentable, que favorezca el acceso al agua y saneamiento como derecho humano y es la forma en que se lograrán cubrir los requerimientos de la sociedad global. Y aunque la gobernanza pugna principalmente por

la participación de la sociedad civil, también hace patente el alcance del involucramiento de las autoridades locales en el diseño de políticas hídricas.

Por el momento, el concepto de gobernanza y su utilidad no cuenta con un foro exclusivo para su planteamiento, sino que éste se ha dado en el marco de diversos escenarios o eventos, pero la OCDE ha asumido formalmente la iniciativa de darle impulso. Apenas en enero de 2013, en París, Francia, la OCDE lanzó oficialmente su Iniciativa sobre la Gobernanza del Agua, que se retroalimentará con las aportaciones que hagan sus miembros fundadores, ya sean monetarias o en especie. El interés es incorporar como integrantes, tanto a autoridades centrales, como asociaciones de organismos operadores, como de autoridades locales y sociedad civil, justamente para el intercambio transversal.

Las tres posturas sobre la crisis del agua coinciden en uno o más puntos, por lo que una posición de cierre sería que la crisis del agua se debe a una combinación de los factores enunciados en las tres, aunque esto sea desalentador por la idea de que la solución a la crisis no es una sola, y que por tanto no está al alcance en un corto plazo, ni siquiera un mediano plazo, pues resta mucho trabajo por hacer en cada una de las áreas de debilidad detectadas.

Lo que es claro es que entre las propuestas de solución se debe incluir: el establecimiento de un sistema confiable de información para la toma de decisiones informada, la generación de crítica y análisis entre los gestores de los recursos y servicios, el acompañamiento de la descentralización con desarrollo de capacidades y mecanismos claros de financiamiento con autonomía, los mecanismos que garanticen la participación de al menos un representante de cada disciplina estudiosa del agua y de un delegado de las autoridades en sus distintos niveles, hecho que no será posible donde estos sirvan a fines políticos. Las autoridades locales son el espacio donde estas acciones tendrían realidad y efecto.

2.3.2. El derecho humano al acceso al agua y al saneamiento y su divergencia con el cobro de los servicios

Este fue hasta hace poco tiempo un debate de activa discusión en los escenarios globales, por sus implicaciones sociales y legales. A raíz de la concepción del acceso a estos servicios como esencial para una vida digna y los reportes del JMP en cuanto a los avances en el ODM 7 meta C, se adoptó la postura de declararlos como un derecho humano y promover su reconocimiento por todos los países y su incorporación a sus máximos instrumentos jurídicos. La finalidad era proteger a las sociedades más vulnerables donde el acceso al agua y saneamiento es escaso o nulo, que como se vio en el capítulo 1, se ubican prácticamente en países africanos, así como en India y China, ambos países los más poblados del mundo con más de 1000 millones de habitantes.

De esta forma, quedó establecido por Naciones Unidas que el derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna, disponiendo de ella de manera suficiente, saludable,

aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. Lo anterior, entendiéndose por suficiente disponer entre 50 y 100 litros de agua por persona y día; por saludable, que el agua se encuentre libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana; por aceptable, que presente un color, olor y sabor aceptables para uso personal y doméstico; por accesible, que la fuente de agua se encuentre a menos de 1,000 metros del hogar y que el tiempo de desplazamiento para el acopio no supere los 30 minutos; y por asequible, que el coste del agua no supere el 3% de los ingresos del hogar.⁷⁵

En el debate, entre los portavoces de esta postura, no se abordaba el diseño de un mapa de ruta para llegar al reconocimiento paulatino, preparado, de los países a ese reconocimiento, ni se consideraban del todo las implicaciones legales que esto ocasionaría a los órganos responsables y operadores, quienes serían los sujetos jurídicos del incumplimiento de estos derechos, tampoco cómo dotarlos de las capacidades, elementos y mecanismos para el cabal cumplimiento de sus funciones; esto, por supuesto, era responsabilidad de las autoridades centrales una vez que estas reconocieran el acceso al APyS como derecho humano.

Desde su trinchera, los operadores (ni siquiera sus autoridades locales) y otros actores ponían sobre la mesa las razones por las cuales consideraban que este reconocimiento debía hacerse con ciertas distinciones y aclaraciones, dado que los proveedores del servicio, sobre todo en los países en desarrollo, se enfrentaban ya a: la descapitalización por falta de pago de los usuarios, la imposibilidad de suspender los servicios por falta de pago, y la demanda de suministro en asentamientos irregulares, no planeados, que rebasaban su capacidad de población atendida y que en estricto sentido excedían sus áreas de competencia, pero aún así se les exigía la dotación de los servicios. Estos entre otros factores que, sumando el reconocimiento como derecho humano, los volvía a ellos más vulnerables a demandas que no tenían la capacidad de cubrir.

Los defensores de esta segunda postura declaraban que el acceso al agua era claramente un derecho, pero que el agua no llega por sí sola a los usuarios, el proceso de detectar una fuente de abastecimiento, realizar los estudios pertinentes para conocer la calidad del recurso, cavar las cada vez más profundas distancias para llegar hasta él (recordemos que el abastecimiento humano de agua es mayoritariamente de fuentes de agua subterránea), de darle el tratamiento necesario para que cumpla los estándares de calidad mínimos requeridos, para bombearla en el caso en que las poblaciones se encuentra en un punto más alto que la fuente de abastecimiento, y de entubarla la distancia necesaria para hacerla llegar hasta el usuario, todo implica un costo.

Entonces, sostenían, el reconocer el acceso al agua y al saneamiento como derecho humano lacónicamente, justificaría la idea de que el agua no tiene costo, así que la tarea era incluir de alguna forma la noción de que, en efecto, el agua carece de costo, pero el servicio no. De esta

⁷⁵ Naciones Unidas, *Decenio del Agua. El derecho humano al agua y al saneamiento*, disponible en http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

forma no contribuiría al fenómeno que se observa en países en desarrollo, donde no hay una cultura del agua y gran parte de la población no paga por la provisión de ambos servicios, en contraste con países desarrollados donde los servicios son cobrados a más del doble o triple, logrando una recaudación del 80 al 100%.

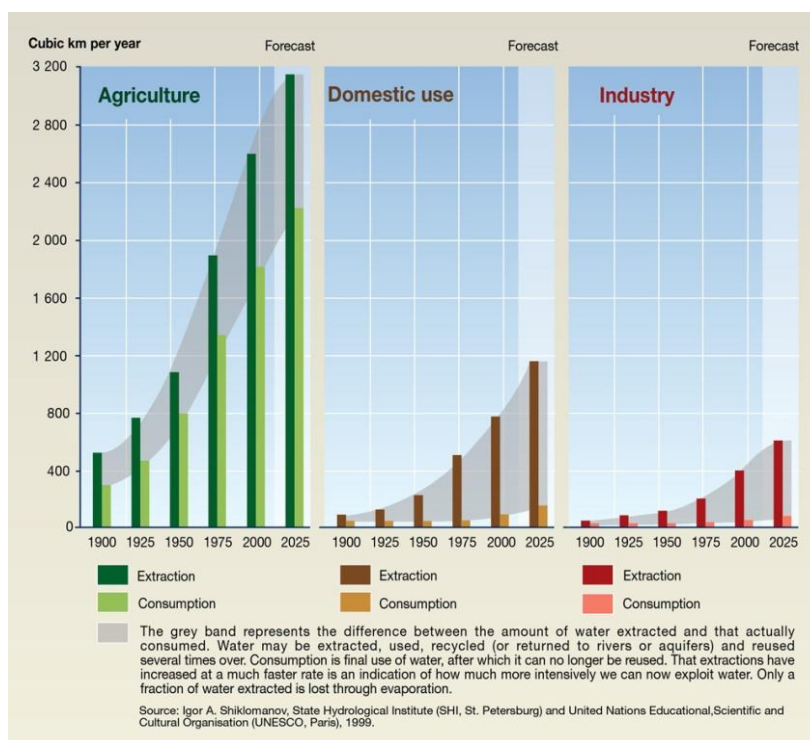
Tal preocupación era inválida por supuesto en los países con fortaleza institucional, pero que tenía vigencia en los países que se pretendía favorecer con dicho reconocimiento. Igualmente, fue tomada por representantes de la sociedad civil como el antagonismo al reconocimiento como derecho humano, en perjuicio de la sociedad y a favor del lucro, pues al suspender el servicio de APyS por falta de pago, se viola en práctica el derecho humano a ellos.

La pregunta era y sigue siendo ¿cómo lograr conformar órganos responsables y operadores con las capacidades y fortalezas precisas para garantizar el acceso al APyS en su calidad de derecho humano y lograr llegar en ese camino a la sustentabilidad financiera de dichos órganos o sistemas de agua? El problema es que, hasta el momento, no hay propuestas en ese sentido, pero ya se registran las primeras demandas de usuarios en contra de autoridades locales y sus operadores que no han respondido a sus demandas de abastecimiento.

2.3.3. Agua para agricultura y agua para las ciudades

Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, los usos del agua son innumerables, el agua está presente de una u otra forma en las actividades y conocer estos distintos usos es indispensable para la planeación en la distribución del vital líquido. Esta diversidad de utilidades generalmente se engloba en tres grandes sectores: doméstico, industria y agricultura, y de esos tres, la tendencia a nivel global es que la actividad agrícola representa el mayor consumo de recursos hídricos en el mundo, como se puede apreciar en la Gráfica 10.

Gráfica 10. Tendencias en el uso global del agua



Fuente: United Nations Environment Programme (UNEP) y GRID-Arendal (2008). *Vital Water Graphics, An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*. Recuperado el 17 de agosto de 2011, de <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html>

Sin disponer de porcentajes globales oficiales o avaladas por alguna institución con autoridad en el área, las estimaciones llegan a un 70% del agua extraída en el mundo es asignada al sector agrícola, mientras que menos del 30% es la que se destina a las ciudades y al consumo de la población.⁷⁶

El debate surge ante el hecho de verse los órganos responsables y operadores de los servicios de APyS como el blanco principal de las exigencias y demandas, tanto de la población como por parte de autoridades centrales y actores internacionales, a fin de emprender acciones para el manejo sustentable y eficiente de recursos, para crear campañas de concientización para la población, para lograr una recaudación que los lleve a ser autosustentables, para realizar esfuerzos en incrementar la cobertura del tratamiento de aguas residuales, entre otras.

La perspectiva de los operadores, sobre todo públicos, es que para generar un cambio en la gestión de los recursos y el impacto de esta en el medio ambiente y la sociedad, no es posible canalizar todas las causas y responsabilidades en la crisis del agua al papel desempeñado por los prestadores de los servicios de APyS, pues aunque ellos son más visibles por su responsabilidad social, la mayor parte de los recursos hídricos se van al sector agrícola, el cual goza de una laxa

⁷⁶ OECD, Water use in agricultura, disponible en <http://www.oecd.org/environment/wateruseinagriculture.htm>

regulación y de prácticamente ilimitado uso de agua, siendo la fuente más grande de contaminación⁷⁷ (agua residual que reciben los operadores en su infraestructura de saneamiento), además de que en muchos países tal sector se ve favorecido por amplios subsidios.

Adicional a encontrarse en situaciones considerablemente disímiles, otra cuestión de impacto social que aducen es la referente a la recuperación de pago por la provisión del agua, mientras que los operadores deben cobrar el servicio, a ser solventado por los hogares, el campo aporta muy poco en la recuperación de los costos por el suministro de agua; no hay un costo equitativo para el agua que es entregada al sector agrícola, sino que hay relajamiento en las condiciones para el uso de recursos sin concientización del costo de los servicios, reflejándose en la recurrencia frecuente a prácticas ineficientes de aprovechamiento de agua. Los países Mediterráneos se encuentran entre los mayores defensores de esta postura.

En contraparte, los actores del sector agrícola sostienen que las presiones sobre el sector son muchas, entre las que destacan las presiones del mercado y la alimentación para una población en constante crecimiento, pues en ese tenor la OCDE prevé que el sector se enfrentará en 2030 al reto de tener que incrementar su producción al 50% de la actual y para el 2050 doblarla. De esa forma y enfrentando los precios fluctuantes del mercado, el respaldo a este sector es de gran relevancia para mantener e incrementar la producción en concordancia con las demandas a nivel nacional e internacional. Uno de los respaldos vitales es el suministro de recursos hídricos y las concesiones en este sentido son una especie de incentivo.

Ambas posturas han dado pie a que en foros internacionales se solicite a los gobiernos dirigir sus esfuerzos a desplegar una mejor planeación para la distribución total del recurso, en vista de que comúnmente se atribuye a las ciudades el gran consumo, desperdicio y contaminación de agua, cuando los mayores volúmenes van para el campo donde, sobre todo en países en desarrollo, no hay mayores restricciones para el uso de recursos hídricos. Por esa razón se ha dado un mayor impulso a los diálogos sobre el agua y la alimentación, exhortando a los gobiernos centrales a promover un desarrollo y gestión sustentable del agua para la agricultura.

2.3.4. Agua y saneamiento: los servicios públicos y los servicios privados

Este es uno de los debates con más polémica en la esfera del agua, con argumentos en favor de una y de otra forma de gestión de los servicios. Los argumentos principales en favor de la gestión pública son: 1) favorecer la vigilancia del gobierno sobre el recurso hídrico, que es un bien público; 2) la provisión de los servicios a todos los segmentos de la sociedad, sin observancia de su nivel económico y solvencia para el pago de recursos, para lo cual pueden crearse políticas públicas; 3)

⁷⁷ Por exceso de nutrientes, pesticidas, plaguicidas, fertilizantes, etc., y el proceso de tratamiento por estos contaminantes puede llegar a ser muy alto.

la posibilidad de un mejor control del servicio por municipalidad; y 4) exención de impuestos en los casos necesarios.

Adicionalmente, hay numerosos argumentos y razones que demeritan la gestión pública y dan apertura a quienes voltean a la gestión privada como una opción viable, algunos ejemplos son: las dificultades de los municipios o localidades de financiar inversiones en mantenimiento, la no renovación de una infraestructura deteriorada, el rápido crecimiento urbano, empresas públicas (utilities) mal dirigidas y por ello ineficientes, tarifas artificialmente bajas, recursos financieros escasos frente a grandes necesidades de inversión, corrupción de los servicios públicos, saturación de personal, y la manipulación de los servicios para servir a fines políticos de corto plazo.

En contraste, los argumentos a favor de los servicios privados son: 1) mayor experiencia técnica; 2) manejo más eficiente de los servicios, impulsado por el incentivo de las ganancias; 3) al generar competencia en el mercado impulsan la búsqueda de eficiencia entre otros competidores públicos y privados; 4) mayor libertad para establecer tarifas que recuperen los costos de inversión y propicien conciencia en la población para el uso racional del agua. Por el contrario, un argumento en contra es que en el afán de generar ganancias de la provisión de los servicios llega a establecer tarifas más elevadas para usuarios domésticos.

Bajo ese tenor, los países han optado por diferentes modalidades para la participación privada en la provisión de servicios APyS, desde ceder completamente determinadas responsabilidades o compartirlas entre el sector público y privado⁷⁸. De acuerdo a la UCLG, las responsabilidades entre sector público y privado se han compartido en el mundo de la siguiente forma:



Fuente: UCLG, Role of local governments in water supply and sanitation, 2009.

⁷⁸ Por ejemplo, un órgano responsable puede ceder al sector privado, que actúe como operador, la provisión total de los servicios, en lo que se denomina Sociedades Público-Privadas (PPP o P³), o conceder solamente algunas funciones como facturación, cobro de servicios, medición, etc., que son solo una parte de la provisión, aunque en este segundo caso no se les considera PPP.

De acuerdo a un estudio de Philippe Marin (2009), en la década de 1990, varios gobiernos se embarcaron en una serie de reformas en los servicios de agua potable y saneamiento urbanos, en vista de que millones de personas no contaban con acceso y para otros millones el servicio era pobre y deficiente. Para los gobiernos con falta de recursos fiscales para cubrir las pérdidas financieras, las Sociedades Público-Privadas (PPP, por sus siglas en inglés, *Public-Private Partnerships*) parecían una atractiva solución, en la expectativa de que los operadores privados proveerían de mejores servicios para un número mayor de clientes.

Según Marin⁷⁹, desde 1990, gobiernos de países en desarrollo y emergentes firmaron más de 260 contratos de PPP y se estimó que hacia finales de 2007 los proyectos PPP proveían de agua a más de 160 millones de personas en esos países, 7% de la población urbana total; aunque en la segunda mitad de la década de los 90 las PPP de abastecimiento urbano fueron controversiales después de una sonada terminación de contratos, que levantó dudas acerca de ese enfoque para países en desarrollo. Al respecto, diferentes análisis señalaron que algunos de los factores que influyeron en ese resultado fueron: variaciones en metodología, variaciones en disponibilidad y confiabilidad de datos y variaciones en contexto de evaluación.

El estudio de Marin evaluó el desempeño de 65 proyectos de PPP que han provisto servicio, de manera combinada, a 98.4 millones de habitantes. Los 65 casos estudiados fueron en el continente africano, examinando los proyectos PPP en donde el abastecimiento de servicios de agua y saneamiento urbano fue delegado por contrato a un operador privado, es decir, que tomó control de la gestión de una empresa (*utility*) ya existente. El estudio comprendió 5 tipos de PPP: *Concession*, *Management Contract (MC)*, *Lease-affermage*, *Diversiture* y *Mixed-ownership companies*.

Conforme a lo señalado por Marin, en 2007 había más de 220 PPP activas en 41 países en desarrollo, PPP que evolucionaron de acuerdo al país o región, respondiendo a formas específicas de reformas, riesgos propios del país, mercados financieros y la economía política local. Entre 2000 y 2007, el número de clientes bajó de 44 a 39 millones en América Latina, pero creció en el Este Asiático (14 a 50 millones, convirtiéndose en el mercado más grande para operadores privados). También creció en otras regiones: África Subsahariana (15 a 25 millones), Europa Oriental y Asia Central (15 a 29 millones) y en Medio Oriente y África del Norte (7 a 13 millones).

Marin observó que, a pesar de que el número de concesiones de contrato disminuyeron en un periodo, la paradoja fue que más personas estaban siendo servidas por operadores de agua privados y más países introducían PPP. Por tanto, si las PPP hídricas incrementaron en los países en desarrollo durante 15 años (antes de 2007), a pesar de las dificultades, surgía una pregunta fundamental ¿Cómo y a qué amplitud estaba ese desarrollo asociado con el buen desempeño de los operadores privados?

⁷⁹ Cfr. Marin, P. (2009). *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A review of experiences in developing countries*, Washington D.C., The World Bank-PPIAF, pág. 31.

Para entender si las PPP son una opción viable o no para la mejora del desempeño de las empresas de agua en países en desarrollo, Marín examinó cómo han contribuido a mejorar el servicio, a fin de evaluar si las PPP trajeron mejoras significativas a la población, comparada con la situación anterior, en cada una de cuatro dimensiones de desempeño: a) acceso a los servicios de agua y saneamiento (expansión de cobertura), b) calidad de los servicios, c) eficiencia operacional y d) impacto sobre las tarifas.

Pero, sin pretender entrar más a detalle en la evaluación de Marín, se destaca que concluyó que los proyectos de PPP hídricas en países en desarrollo demostraron resultados muy diversos, por lo que identificar las razones primordiales para el éxito o fracaso era un reto. Sin embargo, había algunos patrones claros que emergieron, algunas lecciones para lograr PPPs más eficientes y sustentables:

- *Papel y contribuciones de Operadores de Agua Privados.* Inversiones directas de operadores privados han sido decepcionantes en la mayoría de los casos, las contribuciones más importantes de los operadores privados son a través de la mejora de la calidad del servicio y de la eficiencia operacional (contribución financiera positiva indirecta).
- *Los operadores privados pueden mejorar la calidad del servicio y la eficiencia operacional.* Mucho el éxito depende de la asignación de responsabilidades y riesgos. La manera de implementar el programa de inversión es también de mayor importancia.
- *Inversión directa de operadores privados ha sido menor de lo esperado.* A diferencia de regiones como Norteamérica y Europa Occidental, donde las empresas de agua se encuentran entre los más bajos riesgos crediticios, en los países en desarrollo hay incertidumbre y las empresas de agua son difícilmente estables o negocios de bajo riesgo.
- *Necesidad de diseño e implementación más realista.* Futuros contratos de PPP deben reflejar un mejor entendimiento de lo que una PPP puede aportar y una más clara asignación de riesgos y responsabilidades. Expectativas y metas realistas son esenciales.
- *PPP hídricas exitosas han sido parte de reformas generales sectoriales bien diseñadas.* Una PPP no puede restaurar operaciones eficientes y salud financiera a una empresa enferma a menos que se implemente dentro de una reforma sectorial amplia bien concebida.
- *Opciones emergentes para financiar PPP de largo plazo: hacia modelos híbridos.* A pesar de las dificultades, el financiamiento privado no debería ser descartado totalmente, cada vez más países están adoptando modelos de PPP donde la inversión es provista en gran parte por el sector público, con el operador privado enfocándose en mejorar el servicio y la eficiencia operacional.

Finalmente, las contribuciones de Marín para un debate más balanceado son que:

- Las PPP no son una fórmula mágica.

- Proyectos PPP han probado ser iniciativas que llevan riesgos políticos fuertes e incertidumbres.
- Las reformas pueden ser trastornadas por intereses creados.
- Muchos obstáculos pueden llevar a conflictos y costar un término temprano.
- Aún así, el desempeño general de las PPP hídricas es más positivo de lo que se cree comúnmente.
- Transferir la mayoría de los servicios de agua urbanos a operadores privados es una opción improbable de elegir para la mayoría de los países en desarrollo, pero contar con unos cuantos PPP de abastecimiento de agua en un país puede ser beneficioso, al generar presiones necesarias para movilizar al sector hacia niveles de desempeño más altos.

Concordando con Marín, la participación privada o la combinación público-privada, no es una fórmula mágica, pero tampoco debería ser satanizada, dado que existen casos exitosos de esta participación en países como Chile, Suecia, Inglaterra y otros; es la combinación de factores la que viabiliza o no su funcionamiento, así como es una normalización y regulación adecuada y ejercida la que permite que los servicios privados se acoplen a las necesidades sociales y económicas de la población a la que sirven.

Ni los servicios por ser públicos garantizan la transparencia en su manejo o que respondan mejor a las necesidades de los usuarios, ni tampoco los privados garantizar tener las respuestas para lograr la eficiencia, pues existen ejemplos de fracaso debido a causas ya señaladas por Marín en su trabajo; no hay una respuesta o combinación estándar exitosa, lo indispensable es un conocimiento profundo de las sociedades a las que se atienden, sus costumbres, hábitos, necesidades, a fin de diseñar planes, normas, proyectos, etc. (que no pueden estar carentes de voluntad política para su buen funcionamiento), que favorezcan una provisión de servicios sustentable, para los usuarios y el medio ambiente.

2.3.5 La descentralización y la centralización de los servicios

En 2007, ONU-Habitat publicó las *Directrices internacionales sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales*, documento que subrayó la coherencia y complementariedad entre dos conjuntos de directrices aprobadas por el Consejo de Administración de ONU-Habitat en 2007 y 2009: las directrices sobre descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales y las directrices sobre el acceso universal a los servicios básicos (Resolución 21/3 y 22/3, respectivamente).

Las directrices fueron concebidas para contribuir a las reformas normativas y las medidas legislativas a nivel nacional, en vista de que a lo largo de los últimos veinte años la descentralización se impuso como un fenómeno político e institucional en la mayoría de los países del mundo. Al aprobarlas los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a

promover la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, así como al acceso universal a los servicios básicos, en el entendido de que la descentralización política a nivel local es un componente esencial de la democratización, la buena gobernanza y el compromiso ciudadano.

Inspiradas en la Carta Europea de Autonomía Local, adoptada en 1985 por el Consejo de Europa, la cual fue el primer documento con valor jurídico de alcance internacional, relativo al estatus y a los derechos de los gobiernos locales, las directrices “reconocen que es “gracias a una descentralización efectiva de las responsabilidades, de la gestión de las políticas, del poder de decisión y de los recursos en cantidad suficientes, lo que incluye la capacidad de recaudar impuestos, en beneficio de los gobiernos locales, que son los más próximos de los administrados y los que mejor les representan”, que el desarrollo durable es posible”.⁸⁰

El informe sobre descentralización preparado por UCLG lanzaba la pregunta ¿en qué medida la descentralización, y la subsidiariedad que ella conlleva, otorgan realmente a los gobiernos locales y a sus comunidades la posibilidad de mejorar el acceso a los servicios y trabajar en pro del desarrollo? Y dicha pregunta se desprende, en parte, de las dos posturas que existen en torno a la pertinencia y conveniencia de descentralizar responsabilidades concentradas en general por las autoridades centrales.

Ambas, centralización y descentralización se refieren esencialmente al nivel jerárquico en que se toman las decisiones, la primera señalando que la máxima autoridad en la toma de decisiones yace en el gobierno central (o autoridad central) y que la autoridad de las demás instancias se halla escalonada hacia abajo según la posición que ocupen en el organigrama; la descentralización enfatiza que la autoridad para la toma de decisiones se traslada hacia los niveles inferiores, a aquellas que tienen el mayor y más directo contacto con la población o ciudadanía

Entre los argumentos a favor de una visión centralizada de los servicios, en los que se incluye la provisión de agua potable y saneamiento, se consideran los siguientes: a) las instituciones centrales poseen una visión global de las situaciones y contextos, y cuentan con mayores elementos para la toma de decisiones y el diseño de políticas que quienes están en los niveles inferiores; b) por tanto, las decisiones, políticas y directrices son integrales y coherentes con las estrategias de país al interior y al exterior; c) la centralización permite la coordinación de esfuerzos y acciones a nivel nacional.

Los argumentos que se esgrimen como contrarios a esa visión son que: a) las decisiones tomadas desde las autoridades centrales se encuentran alejadas de los hechos y las circunstancias, al tener poco contacto con las personas y situaciones involucradas; b) el seguimiento de una cadena jerárquica conlleva al entorpecimiento y lentitud en los procesos; c) dado que las decisiones deben pasar por una pirámide jerárquica e involucra a otras instancias de nivel intermedio, ello se

⁸⁰ UCLG (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*, España, 350 pp. Disponible en http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_es.pdf

traduce en importantes restricciones para actuar e implementar soluciones, al existir mayor burocracia.

En cuanto al proceso de descentralización, cuya razón de ser la constituye el principio de subsidiariedad al sostener que la autoridad para emprender o iniciar una acción debe ser delegada lo más cerca posible del escenario de la acción, cuenta con los siguientes argumentos a favor: a) los funcionarios e instituciones que toman decisiones y emprenden las acciones están más cerca del escenario donde deben tomarse decisiones; b) las autoridades más cercanas a la población cuentan con un mejor conocimiento de sus necesidades, lo que permite que la oferta de servicios públicos se ajuste mejor a las preferencias de la población atendida; c) se reduce la burocracia y se agiliza la toma de decisiones, procesos y acciones; d) se aprovechan mejor las aptitudes de los funcionarios, más conscientes de sus resultados, y evita que haya evasiones de responsabilidad; e) mejora la calidad de las decisiones a medida que se reducen su volumen y complejidad.

En oposición a la descentralización se argumenta que: a) no favorece la uniformidad e integralidad de las decisiones; b) si no va acompañada de atribuciones para recaudación para las autoridades locales, que permita el ingreso directo de recursos suficientes, no es factible; c) es complicado aplicarla en todos los países debido a la heterogeneidad territorial, es decir, en todas las regiones del mundo se acentúan las diferencias entre grandes metrópolis y gobiernos locales de las zonas rurales o de zonas menos urbanizadas y conviene tener presente esta distinción cuando se describe en términos generales la descentralización y las instituciones locales, puesto que los problemas no son de la misma naturaleza; las causas de diferenciación son múltiples e importantes.

Para concluir este capítulo es preciso señalar que México se refleja en algunos de estos debates, que tienen eco internacional por compartirse la misma situación en otras partes del mundo, así que en el siguiente capítulo se abordará la inserción del país en estos debates cuando sea el caso, exponiendo primero la problemática del país, y posteriormente la participación de sus autoridades locales mexicanas en la dinámica global de la comunidad del agua.

Capítulo 3.

Las autoridades locales mexicanas en la dinámica global en torno a los servicios de APyS

En el camino andado hasta el momento en este trabajo se ha ofrecido un acercamiento general a los servicios de agua potable y saneamiento en el mundo, a pesar de las aclaraciones de las distintas organizaciones internacionales de las que se tomaron los criterios y elementos para conformar dicho acercamiento, varias de las cuales puntualizan que la diversidad en los modelos de gestión es vasta y resulta complejo establecer parámetros universales de clasificación o estandarizar los diferentes problemas enfrentados por el subsector en el mundo; existen coincidencias y confluencias, a partir de las cuales se realiza el trabajo global en la materia de APyS.

Es evidente la complejidad de acercarse a cada realidad local, ninguna entidad mundial tiene esa capacidad, la representación de cada autoridad local en los grandes escenarios globales es imposible, así, la opción viable, práctica y de mayor peso para las organizaciones internacionales del agua es dirigirse a las autoridades centrales, cautivar su participación e instarlas a compromisos, los cuales tendrán aplicabilidad local. A su vez, es el análisis de casos lo que permite esbozar el panorama de la situación de los recursos y el subsector APyS en el mundo a partir del cual se emiten recomendaciones; la alimentación de datos para la evaluación proviene de la realidad local.

Autoridades y gobiernos locales de diversas regiones, sin desconocer lo esencial de su rol y la necesidad de hacerse presentes en el escenario mundial, han creado alianzas e instituciones que los representen a ese nivel, demandando su reconocimiento e involucramiento en foros y otros espacios. El reconocimiento se dio por algunas de las organizaciones de alcance global, de diferente forma y grado, pero hoy día las autoridades locales tienen mayor presencia aunque sólo sean las más sólidas y desarrolladas quienes participen activamente, exponiendo sus casos, aportando conocimiento fundamentado, al tener la capacidad para invertir tiempo y esfuerzo en ello, más allá de sus prioridades cotidianas.

México, a pesar de su atenuada huella diplomática, ha mantenido cierta presencia internacional en materia de agua, aún con la movilización superficial observada durante el sexenio 2006-2012, que dio cabida a la presencia consistente de otros entes, como la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS) y, en menor medida, la Asociación Mexicana de Hidráulica (AMH), el Consejo Consultivo del Agua (CCA) o el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), incluso la Universidad Autónoma de México ha creado presencia internacional en la esfera del agua.

Cabe mencionar que a través de ANEAS, o de manera independiente en el caso de las autoridades locales y organismos operadores más fuertes, el enfoque local mexicano no ha estado ausente del escenario mundial y en este capítulo se exponen algunas de las acciones realizadas en ese sentido.

3.1. México en el espejo: la problemática doméstica de APyS y su reflejo en la esfera mundial

Conforme a lo visto en el marco legal de los servicios de APyS en México, la CONAGUA es la máxima autoridad del agua en el país, creada en 1989 con el fin de centralizar todos los asuntos relacionados con el manejo del agua y cuyo amplio mandato “comprende no sólo lidiar con los problemas de la administración sino también con mantener registros adecuados de la disponibilidad y calidad del agua; es principalmente responsable de administrar la asignación de agua a todos los usuarios, públicos y privados, y asegurar el correcto funcionamiento de las instancias locales directamente responsables de la gestión de los servicios de agua [...] Coordina sus actividades con otras agencias federales responsables del uso del agua, como la Comisión Federal de Electricidad, que opera los sistemas hidroeléctricos, y la Secretaría de Agricultura, que desarrolla los planes para la producción rural.

En el área del manejo del agua urbana, la responsabilidad principal de la CNA [CONAGUA] es asegurar el suministro de volúmenes adecuados de agua para la población y para las actividades productivas. Esto no sólo incluye la planificación, construcción y funcionamiento de la infraestructura para la extracción, transporte y entrega del agua a los organismos operadores, sino también la negociación de trasvases considerables entre cuencas, en los casos en que los volúmenes disponibles localmente son inadecuados para el crecimiento de las poblaciones urbanas y los sectores productivos. Irónicamente, se supone que este sistema de control centralizado del manejo de los recursos hidráulicos facilita el funcionamiento de una estructura altamente descentralizada, en la que casi 2,500 dependencias de agua locales operan a nivel municipal.”⁸¹

En la teoría del marco legal, la CONAGUA posee un amplio mandato, descrito en 54 atribuciones contenidas en el artículo 9 de la LAN, algunas de ellas relativas a los servicios de agua potable y alcantarillado, en las que prácticamente su labor es de fomento y apoyo, sin embargo, se presentan casos de incongruencias entre lo estipulado por la ley y la práctica. Sólo por dar un ejemplo, la CONAGUA debe ser la autoridad garante que vigile la disponibilidad y calidad de las fuentes de agua y asegure el suministro para las poblaciones atendidas por los organismos operadores; es responsable de la detección de fuentes de agua, construir la infraestructura federal para extraer el recurso y llevarlo hasta el organismo operador, que se encargará de su distribución, y las demás actividades relacionadas con los servicios de APyS, entre la población.

Pero eso no siempre sucede así, al ser la provisión una responsabilidad de los organismos operadores, se dan casos en que son ellos los que asumen la labor de detección y búsqueda de fuentes, así como de practicar los exámenes necesarios para conocer su calidad; en esos casos se trata de operadores que atienden grandes urbes y cuentan con fortalezas de operación. La CONAGUA no tiene el control total de todos los cuerpos y fuentes de agua, de hecho existen

⁸¹ Barkin, D. (2006), “Estrategias de la gestión del agua urbana”, en Barkin, D. (Coord.), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara, pág. 13.

contrastes en el ejercicio de los derechos del agua, pues mientras por un lado la Comisión tiene la facultad de asignar (en el caso de los municipios) o concesionar (en el caso de las personas físicas o morales) fuentes de agua, en realidad no hay un control adecuado del REPDA (Registro Público de Derechos de Agua), las fuentes concesionadas, principalmente, son manejadas libremente por el propietario del título de concesión, vendiendo por su cuenta volúmenes de agua o traspasando sus derechos, sin conocimiento o sanción de la autoridad.

En contraposición a esta laxitud, existe “una larga historia de expropiaciones ilegales, y de facto, a indígenas y otros grupos comunitarios; problemas [que] se exacerban por una larga historia de concesiones oficiales, transferencias entre individuos de permisos para la perforación de pozos y derechos de agua superficial y apropiaciones ilegales de agua por distintos grupos.”⁸² También existen los casos en que, ante la irresponsabilidad o incapacidad del municipio y la ausencia de CONAGUA, la propia población o comunidad se organiza para cavar un pozo, comprar equipo de bombeo y, ya sea encargarse ellos de la distribución, o solicitar al ayuntamiento la instalación de la red y apoyo en la operación.

Así, no siempre se cumplen las funciones de detección, extracción y entrega de recursos por la CONAGUA a los organismos operadores, hay ocasiones en que estos asumen esas responsabilidades directamente, aunque también hay los casos en que los organismos no cuentan con la capacidad o son negligentes en sus funciones y es la población la que busca los métodos de proveerse a sí misma con el abastecimiento necesario, lo cual ocurre sobre todo en las zonas rurales, por lo que los expertos consideran que esta es una de las grandes disparidades en el subsector de país, la diferencia de aprovisionamiento y calidad de recursos entre las zonas rurales y las urbanas.

Como estos ejemplos hay otros de problemas o inconsistencias, que juntos brindan un panorama de la problemática del subsector, uno más es la fragmentación del mismo, a pesar de la centralización de responsabilidades, pues el país cuenta con “un sistema de gestión del agua que se caracteriza por un enfoque fundamentalmente sectorial; es decir, cada una de las categorías de los diferentes usuarios- agricultura, hidroelectricidad y urbano-industrial- se guía por sus propias reglas y es vigilada por agencias separadas cuyos criterios para establecer normas operacionales y la asignación de agua entre los solicitantes competidores difiere.”⁸³

Para esbozar un comprensivo panorama de dicha problemática, a continuación se destacarán los problemas principales identificados desde varias perspectivas: por un experto internacional en el sector, especializado en asuntos de APyS en países latinoamericanos; por un académico dedicado al estudio de la gestión nacional del agua; por una organización no gubernamental que en México es un caso vivo de gobernanza porque desempeña un papel crítico, de contrapeso y reflexión frente a posturas oficiales en torno al subsector; y finalmente, por un funcionario público de amplia y destacada trayectoria en la dirección de organismos operadores en varios estados del país.

⁸² *Ibid.*, pág. 16.

⁸³ *Idem.*

3.1.1. Perspectiva internacional de la problemática de APyS en México

La primera perspectiva, de corte internacional y regional, se tomó de un ensayo por el Ing. Gustavo Saliel⁸⁴, experto en el sector agua y en los servicios de APyS en el Banco Mundial, que incidentemente pudo haber aportado el punto de vista de los intereses económicos alrededor de los servicios.

Saliel expone la situación de los recursos en el país, señalando que México sufre de una creciente escasez de agua, especialmente en la parte norte y central del país, donde habita la mayoría de la población y se desarrolla la mayor parte de la actividad económica. En ese sentido, advierte que la población en crecimiento y la economía del país enfrentan una limitación creciente de los recursos hídricos, pues la disponibilidad de agua por habitante ha disminuido dramáticamente, desde alrededor de 18,700 m³ por habitante, a cerca de 4,550 m³ per cápita en la actualidad.

Él manifiesta que a la escasez del recurso se agrega su contaminación; el deterioro de la calidad el agua altera la biodiversidad, lo cual pone en peligro la sostenibilidad ambiental, reduce la cantidad de agua aprovechable, limita sus usos e incrementa los costos de tratamiento y potabilización del agua. Saliel indica que cerca del 96% de los cuerpos de agua superficial en México tiene diversos grados de contaminación y que los cuerpos de agua subterránea también ostentan importantes problemas de contaminación.

Con ese contexto, establece que la problemática del subsector de APyS gira en torno a los siguientes factores:

- El acceso al servicio en pequeñas ciudades, áreas rurales y comunidades indígenas es aún insuficiente.
- Donde hay servicio, la calidad y la eficiencia operativa están por debajo de los niveles logrados en otros países comparables a México por sus estándares económicos y el abastecimiento intermitente que existe puede tener un impacto negativo en la calidad del agua. En general, la calidad del agua para consumo humano dista mucho de la norma, aunque oficialmente existe poca información sobre la calidad del agua distribuida por los organismos operadores.
- El tratamiento de las aguas residuales municipales e industriales generalmente es inadecuado.
- La eficiencia promedio de recaudación de los organismos operadores en México, es mucho menor a los niveles alcanzados en los países desarrollados, y hasta en muchos países en desarrollo, así como en los organismos más eficientes de México.

⁸⁴ Gustavo Saliel es Ingeniero Senior del Agua en el Departamento de Desarrollo Sustentable para América Latina del Banco Mundial (BM), cuenta con 25 años de experiencia en el sector de agua y saneamiento en diversos países latinoamericanos.

- En general, las tarifas que los organismos operadores cobran a los usuarios industriales y comerciales equivalen casi al nivel de recuperación total de los costos, mientras que las tarifas cobradas a los usuarios residenciales suelen ser bajas y subsidiadas. Muchas ciudades no cobran por el saneamiento.
- Alto porcentaje de agua no contabilizada o facturada, mismo que sugiere que las inversiones para reducir las pérdidas en la distribución serían más redituables que las inversiones en nueva infraestructura para el abastecimiento de agua. Sin embargo, a pesar de la prioridad establecida para destinar la inversión a “mejorar la eficiencia” sigue existiendo preferencia para invertir en nueva infraestructura.
- Las cifras globales ocultan variaciones substanciales en el desempeño entre los organismos operadores; algunos dependen de subsidios municipales para cubrir sus gastos de operación y mantenimiento, mientras que otros están en condiciones de financiar considerables inversiones.
- Muchos organismos operadores cuentan con exceso de personal, por lo que cuentan con un amplio margen para mejorar su situación.
- Los distintos programas sectoriales no han conseguido enfocarse en la atención de los pobres sin acceso al servicio o con servicio de mala calidad, excepto por el programa rural PROSSAPYS⁸⁵. La falta de diferenciación respecto a los requerimientos para cofinanciamiento conforme al nivel de marginación/pobreza dificulta a los proveedores de servicio en los municipios más pobres la obtención de fondos federales.
- En general, los programas sectoriales no tienen en cuenta el desempeño de los prestadores, es decir, no se recompensa a aquellos que han mejorado su desempeño ni se penaliza a los que han empeorado. Al contrario, todos los organismos operadores que cumplen con ciertos criterios (tamaño de ciudad, cofinanciamiento, etc.) están en condiciones de participar.
- El sector en su totalidad no genera ingresos suficientes para cubrir todos sus costos, en promedio el sector genera un modesto excedente por encima de los costos de operación, mismo que refleja en parte insuficiencias en los gastos esenciales para mantenimiento y rehabilitación de los sistemas.

Saltiel señala que los principales retos del subsector radican en incrementar en forma significativa el acceso de los pobres a los servicios, mejorar la calidad y eficiencia operativa de los mismos y alcanzar altos niveles de tratamiento de aguas residuales.

⁸⁵ Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, también llamado “Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales” (PROSSAPYS). Su objetivo es apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las instancias estatales y municipales prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento a comunidades rurales, en la planeación y construcción de los sistemas, con una participación activa y organizada de las comunidades, y contribuir a elevar permanentemente las coberturas.

3.1.2. Perspectiva nacional académica de la problemática de APyS en México

La segunda perspectiva se toma de un análisis coordinado por David Barkin⁸⁶, sobre la gestión del agua urbana en México, que se trata de un examen del sector de agua mexicano a partir de una serie de estudios de caso, que el propio Barkin señala surgió de la premisa ampliamente aceptada de que el sistema actual está muy mal administrado y que presenta problemas enormes debido a:

- La falta de información exacta;
- Incertidumbre sobre las condiciones de los acuíferos de donde el agua es sustraída;
- Ausencia de destreza técnica y administrativa para definir y llevar a cabo funciones básicas administrativas;
- Una definición inexacta del alcance de acción apropiado del sector hidráulico en México.

El estudio reconoce que, en el contexto latinoamericano, el suministro público del servicio de agua no es de una calidad notablemente alta, pero México se ubica entre los países con mejor servicio. Igualmente observa que la mayoría de los mexicanos recibe su servicio de organismos públicos y que la mayoría de ellos dependen de fondos federales para financiar sus inversiones e incluso de subsidios para su operación cotidiana. Considerado esto, detecta los siguientes problemas en el torno a los servicios de APyS:

- Los indicadores de eficiencia en México, en general, están muy por debajo de aquellos observados en Colombia o Chile, por ejemplo, y son alarmantes en relación a las normas de otros países de la OCDE.
- El proceso de la reforma en México ha sido profundamente influenciado por el enfoque de la GIRH, con una agencia central fuerte coordinando el sector ostensible, pero ineficazmente.
- México ha sido incapaz de definir y generar niveles aceptables de servicio y prácticas ambientales; las prácticas vigentes están ahondando la crisis en el suministro de servicios de agua y en la gestión del recurso hídrico.
- A nivel federal hay un debate político profundo – que no ha surgido como una discusión abierta – sobre la estructura del control político y las responsabilidades de la operación de los servicios de agua en México.
- En la gestión el enfoque es fundamentalmente sectorial y fragmentado, a pesar de la centralización; cada sector se guía por sus propias reglas y es vigilado por agencias separadas cuyos criterios para establecer normas operacionales y asignación de agua difieren.

⁸⁶ Barkin, D. (2006), "Estrategias de la gestión del agua urbana", en Barkin, D. (Coord.), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, Guadalajara, México, pp. 1-45.

David Barkin es Doctor en economía por la Universidad de Yale, profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Xochimilco, y estudioso de la gestión del agua por cuarenta años.

- Hay discordancias serias sobre el ejercicio de los derechos individuales y colectivos del agua, incluyendo una larga historia de expropiaciones ilegales y de facto a indígenas y otros grupos comunitarios.
- De las casi 2,500 dependencias, agencias u organismos operadores de agua encargados de suministrar el servicio a la población (principalmente urbana), más del 80% son dependientes del municipio.
- La mayoría de ellos carecen de personal profesional y están obstaculizados por un sistema político que no permite a los funcionarios locales (elegidos para un término de tres años), contender para su reelección; es excepcional la agencia dónde el personal técnico y administrativo tiene el entrenamiento mínimo requerido para proporcionar un servicio adecuado.
- Variaciones dramáticas en el suministro de agua. Enormes diferencias en la eficacia de la operación (tanto física como comercial) de los organismos operadores.
- Preocupante observación cualitativa de que aquellas dependencias con mayores plantas laborales, en términos relativos, no son las más eficaces ni en la distribución del agua a sus clientes, ni en asegurar un proceso de distribución y tratamiento con menos pérdidas.
- Aunque pocos de los organismos funcionan bien, cuando se les evalúa con indicadores internacionales, en el análisis de Barkin se considera que el problema principal es el marco institucional (reglas y organizaciones) que establecen las condiciones para su operación.
- Los dos niveles, estatal y local, reportan que las organizaciones de coordinación y soporte técnico, y las agencias operativas, están carentes de recursos financieros, capacidad técnica y la autoridad política para emprender las profundas reformas estructurales requeridas para mejorar el servicio.

3.1.3. Perspectiva nacional no gubernamental de la problemática de APyS en México

La tercera perspectiva es tomada de una postura que la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS)⁸⁷, expuesta en distintos escenarios nacionales e internacionales sobre la situación y problemática de los servicios de APyS en el país. A manera de planteamiento de la situación, ANEAS señala que en el *ranking* regional, México tiene buenos niveles de cobertura de agua potable y alcantarillado, y creciente en saneamiento, sin embargo:

- El contexto operativo es complejo, la infraestructura con que se cuenta es insuficiente y caduca, además de que la infraestructura (sanitaria y pluvial) de drenaje está combinada.

⁸⁷ ANEAS es una asociación civil, sin fines de lucro, que agrupa a los Organismos Operadores de Agua Potable y Alcantarillado de México, que ha asumido como objetivo básico apoyar en la elevación de la eficiencia en la prestación de los servicios y aumentar su nivel de profesionalización y autonomía.

- Existe disparidad en el desarrollo de los organismos operadores.
- Hay heterogeneidad de condiciones de “regulación” local de los servicios.

La asociación identifica numerosas dificultades en el subsector, que agrupa en 5 grandes problemas:

1. *Recursos financieros insuficientes.* Comprende problemas de:
 - Subejercicio presupuestal
 - Discrecionalidad en la asignación de fondos públicos federales (APAZU⁸⁸, PROSSAPYS)
 - Inequidad en procedimientos de asignación (PRODDER⁸⁹, PROMAGUA⁹⁰)
 - Liberación de recursos financieros de manera inoportuna
 - Bajos niveles de recaudación por servicios de agua
 - Falta de garantías para la participación de capital privado
2. *Orden legal del agua disperso y confuso.* Implica:
 - Carencia de esquemas y entes reguladores formales.
 - Esferas competenciales mal entendidas y mal atendidas.
 - Marco normativo que considera alrededor de 100 ordenamientos legales para la prestación de los servicios.
 - Modelos de normalización que no se adecuan a la realidad nacional, con tendencia al cumplimiento obligatorio y empleados como criterios para la asignación de recursos.
 - Reglas de operación altamente burocratizadas
3. *Alta politización del sector.* Incluye los problemas de:
 - Alta rotación de personal directivo derivado de compromisos políticos en los tres órdenes de gobierno.
 - Actualización de la estructura tarifaria sin consideración de bases técnicas, obedeciendo más bien a presiones ajenas al sector.

⁸⁸ *Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).* Tiene como objetivo fomentar y apoyar a las entidades federativas y municipios en el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en centros de población mayores a 2,500 habitantes, mediante acciones de mejoramiento de los servicios con el fin de proporcionar agua para los diversos usos y fundamentalmente para el consumo humano.

⁸⁹ *Programa de Devolución de Derechos (PRODDER).* Tiene como objetivo apoyar a la realización de acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en municipios, mediante la asignación de recursos a los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento de los ingresos federales que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.

⁹⁰ *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA).* Tiene como objetivo apoyar a los prestadores de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento que atienden a localidades por arriba de los 50 mil habitantes o a localidades atendidas por organismos operadores intermunicipales, en la mejora de eficiencias, e incremento de la cobertura y calidad de los servicios, con la participación del capital privado como complemento a los recursos no recuperables que otorga el programa.

- Falta de voluntad política para promover cambios legales urgentes, manteniendo las condiciones que limitan la consolidación del sector.
4. *Bajas capacidades institucionales.* Se refiere a:
- Balance negativo entre “estándares de calidad del servicio” y “capacidad de respuesta institucional”.
 - Infraestructura hidráulica obsoleta.
 - Sistemas de planeación basados en enfoques de corto plazo (atención a lo urgente y no lo importante).
 - Carencia de sistemas de información como herramienta para la toma de decisiones fundamentada.
 - Baja eficiencia global y capacidad limitada para acceso a recursos PATME⁹¹.
5. *Seguridad hídrica en riesgo*
- Fuentes de abastecimiento cada vez más vulnerables.
 - Disponibilidad per cápita con dramáticas tendencias a la baja.
 - Fenómenos climatológicos extremos cada vez más recurrentes (sequías e inundaciones).
 - Falta de corresponsabilidad y respuesta social que dé sostenibilidad a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

3.1.4. Perspectiva local de la problemática de APyS en México

Finalmente, desde la perspectiva de un director de organismo operador, como lo ha sido en diversas ocasiones el Ing. Emiliano Rodríguez Briceño⁹², misma que se ha retomado de su análisis intitulado “Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas”, así como de diversas presentaciones en foros nacionales, considera que:

- Lo servicios de agua potable y saneamiento para la mayoría de los municipios del país son una carga económica y política.
- Las tarifas son muy difíciles de incrementar, más por razones políticas que por verdadera falta de capacidad de pago de las poblaciones.

⁹¹ Programa de Asistencia Técnica para la Mejora de la Eficiencia del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PATME), financiado parcialmente por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) mediante el contrato de préstamo 7325-ME, se concretó una segunda etapa, a la que se le denomina *Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores (PROME)*, que mejorará y ampliará los alcances del PATME. Este nuevo programa busca apoyar a un mayor número de Organismos Operadores (OOs) interesados en mejorar su eficiencia de forma integral aprovechando las experiencias adquiridas en la ejecución del primer programa.

⁹² Emiliano Rodríguez Briceño es Ingeniero egresado de la Universidad de Yucatán, cuenta con 35 años de experiencia en los sectores agua potable y saneamiento, muchos de los cuales han sido en la administración pública o como Director de varios organismos operadores en el país. Desde enero de 2013 es Subdirector General de Planeación en CONAGUA.

- Las administraciones se mueven en un círculo vicioso casi imposible de romper:
 - Las bajas tarifas y los consiguientes recursos insuficientes mantienen baja calidad de los servicios;
 - Agua de mala calidad;
 - Servicio casi siempre discontinuo;
 - Instalaciones en mal estado e insuficientes;
 - Rechazo de la gente a pagar más por un servicio malo y tachado de ser administrado en forma corrupta e ineficiente;
 - Personal insuficiente y mal capacitado, con alta rotación y bajos sueldos;
 - Servicios que por todo lo anterior no pueden mejorarse.

- La administración municipal tiene dos características fundamentales: es de corto plazo y es la más cercana a la población. Lo anterior:
 - No favorece que se puedan tomar decisiones radicales sin serios cuestionamientos político-sociales;
 - Ni favorece los planes a largo plazo que son indispensables en la administración de agua potable y alcantarillado.

- En la gran mayoría de los municipios no se da, desde el punto de vista económico, una masa crítica que permita el despegue de los organismos operadores como verdaderas empresas autosuficientes.

- Muchos de los servicios necesarios para la operación y mantenimiento son muy caros para los municipios pequeños que no pueden costearlos, en detrimento de su operación eficiente. Dentro de ellos están:
 - Laboratorios,
 - Centros de cómputo,
 - Técnicos calificados,
 - Servicios electromecánicos para mantenimiento preventivo,
 - Equipos modernos de desazolve,
 - Capacitación especializada, etc.

- La administración municipal directa que incorpora la administración de los servicios de agua potable y alcantarillado en su estructura organizativa, la somete a sus propias reglas de administración gubernamental y hace difícil:
 - Establecer programas de largo plazo;
 - Conocer costos reales y establecer un enfoque empresarial en cuanto a servicio y eficiencia;
 - Incrementa la injerencia de los factores políticos en las decisiones; y

- Dificulta en mayor grado la búsqueda de transparencia y credibilidad de los usuarios.

De igual forma sugiere tener presente el entorno en el que se desenvuelven los organismos operadores al momento de intentar hacer un diagnóstico del desempeño o labor de un organismo operador, que tiene cuatro dimensiones:

- *Entorno político y social*
 - Periodos municipales (3 años) con cambios en políticas
 - Políticas particulares de las regiones
- *Entorno económico*
 - Nacional y Estatal
 - Actividades económicas de la región
- *Entorno ambiental*
 - Condiciones climatológicas
 - Condiciones de explotación de acuíferos y disponibilidad de agua superficial
- *Entorno cultural*
 - Usos y costumbres
 - Sanciones

Con esas cuatro perspectivas es posible generar una perspectiva completa de la problemática de los servicios de APyS que, por su naturaleza y calidad legal, es la problemática en la que se ven inmersas las autoridades locales y sus operadores, sobre la cual les corresponde, en teoría, diseñar soluciones y pronunciar posturas y propuestas, tanto a nivel nacional como internacional.

A manera de síntesis, en la siguiente tabla se presenta de forma integral los factores identificados en las cuatro perspectivas expuestas:

Tabla 6. Problemática de los servicios de agua potable y saneamiento en México

Problemas de corte ambiental	Seguridad hídrica	Fuentes de abastecimiento cada vez más vulnerables.
		Disponibilidad per cápita con dramáticas tendencias a la baja.
		Cambio climático
		Incertidumbre sobre las condiciones de los acuíferos de donde el agua es sustraída y de la disponibilidad de recursos.
Problemas de corte administrativo	Insuficiente desarrollo de capacidades	Disparidad en el servicio en zonas urbanas, pequeñas ciudades, áreas rurales y comunidades indígenas
		Ausencia en los municipios de masa crítica.
		Ausencia de destreza técnica y administrativa para definir y llevar a cabo funciones básicas administrativas. Carencia de personal profesional, o con el entrenamiento mínimo requerido para dar un servicio adecuado.
		Exceso de personal, las dependencias con mayores plantas laborales no son las más eficientes
		Prácticas vigentes ahondan la crisis en el suministro de servicios de agua y en la gestión del recurso hídrico.
		Sistemas de planeación basados en enfoques de corto plazo (atención a lo urgente y no lo importante).
		Carencia de sistemas de información como herramienta para la toma de decisiones fundamentada.
	Administración de los servicios inserta directamente en la administración municipal	Somete a sus propias reglas la administración de los servicios
		Dificulta establecer programas de largo plazo
		Impide conocer costos reales y establecer un enfoque empresarial en cuanto a servicio y eficiencia
		Incrementa la injerencia de los factores políticos en las decisiones
		Dificulta en mayor grado la búsqueda de transparencia y credibilidad de los usuarios.
	Eficiencia delimitada por la estabilidad financiera	Ineficiencia en recaudación de los organismos operadores. El sector no genera ingresos suficientes para cubrir todos sus costos, en menoscabo de los gastos necesarios para mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de agua.
		Bajas tarifas = recursos insuficientes = baja calidad de los servicios y agua de mala calidad
		Muchos de los servicios necesarios para la operación y mantenimiento son muy caros para los municipios pequeños que no pueden costearlos, en detrimento de su operación eficiente.
		Abastecimiento intermitente. Variaciones dramáticas en el suministro de agua.
		Diferencias en la eficacia de la operación (tanto física como comercial) de los organismos operadores.
		Inadecuado o inexistente tratamiento de las aguas residuales municipales e industriales.
		Alto porcentaje de agua no contabilizada o facturada.
		Infraestructura insuficiente y obsoleta, además de que la infraestructura (sanitaria y pluvial) de drenaje está combinada.
Calidad del agua por debajo de los estándares para un país como México y por debajo de la norma.		
Administración a corto plazo y cercana a la población	No favorece que se puedan tomar decisiones radicales sin serios cuestionamientos político-sociales	
	No favorece planes a largo plazo, indispensables en la administración de APyS.	
Problemas de corte	Recursos federales mal	Programas federalizados sin atención a los sectores pobres sin acceso al servicio o con servicio de mala calidad.
		Programas federalizados cuyos requerimientos estandarizados no se ajustan a la realidad de los organismos en todo el país, por lo

económico	orientados	que son inaccesibles para muchos.
		Programas federalizados no fomentan la mejora del desempeño ni desalientan el mal desempeño
		Discrecionalidad en la asignación de fondos públicos federales (APAZU , PROSSAPYS)
		Inequidad en procedimientos de asignación (PRODDER , PROMAGUA)
		Liberación de recursos financieros federales de manera inoportuna
	Subejercicio presupuestal	
Recursos financieros insuficientes	Tarifas bajas y subsidiadas que escasamente cubren o exceden al mínimo el nivel de recuperación total de los costos. Mayoritariamente no se cobra por el saneamiento o alcantarillado.	
Inversión	Falta de garantías para la participación de capital privado	
	Enfoque inadecuado de inversiones.	
Problemas de corte político	Centralización a pesar de la descentralización	Debate político sobre la estructura del control político y las responsabilidades de la operación de los servicios de agua.
		Persiste la falta de una política nacional que articule esfuerzos, inversiones y avances.
		Partidización exagerada e influencia en la percepción de las características sociales de los servicios.
		Carencia de la autoridad política para emprender las profundas reformas estructurales requeridas para mejorar el servicio.
	Tarifas son muy difíciles de incrementar por razones políticas.	
	Alta politización del sector	Alta rotación de personal directivo derivado de compromisos políticos en los tres órdenes de gobierno.
Actualización de la estructura tarifaria sin consideración de bases técnicas, obedeciendo más bien a presiones ajenas al sector.		
Falta de voluntad política para promover cambios legales urgentes, manteniendo condiciones que limitan la consolidación del sector.		
Problemas de corte jurídico	Marco legal incongruente, disperso y confuso	Una agencia central fuerte coordinando ineficazmente el sector ostensible.
		Gestión sectorial y fragmentada, con normas y agencias separadas para cada sector.
		Marco legal desarticulado entre órdenes de gobierno. Esferas competenciales mal entendidas y mal atendidas.
		Discordancias sobre el ejercicio de los derechos individuales y colectivos del agua.
		Marco normativo que considera alrededor de 100 ordenamientos legales para la prestación de los servicios.
		Modelos de normalización que no se adecuan a la realidad nacional
	Reglas de operación altamente burocratizadas	
	Regulación incipiente	Falta de información exacta en cuanto a indicadores de eficiencia/ desempeño.
		Heterogeneidad de condiciones de regulación local de los servicios.
		Falta de participación real de los Estados en la regulación y formulación de políticas estatales.
Carencia de esquemas y entes reguladores formales.		
Problemas de corte social	Percepción social	Rechazo de la gente a pagar más por un servicio malo y tachado de ser administrado en forma corrupta e ineficiente
		Usos y costumbres
		Falta de corresponsabilidad y respuesta social que dé sostenibilidad a la prestación de los servicios

Elaboración propia con datos de Saltiel, Barkin, ANEAS y Rodríguez

Agrupando los distintos problemas identificados en las cuatro perspectivas, se observa que varios de ellos han hecho eco en los escenarios y estudios mundiales, en temas más generales como son:

- Calidad de los servicios
- Uso eficiente de los recursos
- Agua no contabilizada
- Planeación hídrica
- Gobernanza
- Marco regulatorio
- Financiamiento
- Seguridad hídrica, entre otros.

México ha vivido la problemática descrita incluso desde antes de 1983, año en que se hicieron las reformas al artículo 115; los estudios mundiales sobre el estado de los recursos hídricos en el mundo iniciaron casi a finales de la década de los 90, mientras que los de agua y saneamiento en el 2000; por lo que la coincidencia de problemas descritos en México con aquellos contenidos en estudios de agencias de la ONU, la OCDE o el Banco Mundial, nos debe indicar que México ha sido sin duda uno de los referentes, al menos de Latinoamérica, para reflejar y ejemplificar la problemática de otras naciones con similitudes económicas, políticas, jurídicas o sociales.

En el tenor de los debates, aunque no precisamente basados en la experiencia mexicana, el país se inserta superficialmente en dos: el debate público-privado de los servicios de APyS, y el de centralización-descentralización. La participación mexicana es superficial porque aunque son temas que tienen realidad en el país, no son considerados nodales para la transformación del subsector, como sí lo es el incremento de la eficiencia, el fortalecimiento financiero, o las reformas al marco legal. Oficialmente, con la llegada de la nueva administración, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció los cuatro ejes o líneas de acción de la política nacional en materia hídrica:

1. *Servicios de agua adecuados y accesibles.* Abarca: el acceso oportuno de la población al vital líquido; disminuir la presión sobre los acuíferos y garantizar la calidad del agua; la construcción de cinco grandes acueductos para abastecer a las principales ciudades del país; instalación de plantas desalinizadoras; y la identificación de nuevas fuentes de abastecimiento.
2. *Agua para la seguridad alimentaria.* Señala que: se construirán las obras necesarias de infraestructura hidroagrícola y de extracción de agua, a fin de asegurar la producción de alimentos para la población; en los próximos seis años se modernizarán 850 mil hectáreas de riego y se incorporarán 50 mil más para este uso; se realizarán y construirán más de 5,000 pozos, salvaguardando la disponibilidad de los acuíferos. Estas medidas respaldarán directamente los esfuerzos por la Cruzada Nacional Contra el Hambre.
3. *Un manejo responsable y sustentable del agua.* Considera que: el Estado mexicano debe orientar el uso y consumo racional del agua en todo el territorio nacional; para ello

fortalecer los mecanismos institucionales para el manejo del vital líquido, a fin de dar certeza jurídica a los usuarios y prevenir conflictos sociales.

4. *Seguridad hídrica*. Significa que el país debe prepararse para enfrentar con eficiencia el cambio climático y las contingencias ambientales. En este propósito se inscribe el Programa Nacional Contra la Sequía, presentado en Durango, y el Programa Nacional de Prevención Contra Contingencias Hidráulicas, presentado en Tabasco, como parte de una estrategia integral para reducir la vulnerabilidad ante estos fenómenos.

Pero retomando el debate público-privado de los servicios en México, algunos de los argumentos por los defensores y por los detractores de la privatización en el país ya los hemos visto:

A favor de la privatización:

- La mayoría de los mexicanos recibe su servicio de organismos públicos, gran número de estos organismos municipales o estatales han demostrado resultados muy pobres a través de los años.
- La mayoría de los organismos operadores dependen de fondos federales para financiar sus inversiones e incluso de subsidios para su operación cotidiana.
- Los indicadores de eficiencia en México están muy por debajo a los de países similares.

En contra de la privatización:

- La privatización de los recursos hídricos se excluye en la Constitución. La CONAGUA es responsable de asignar el agua entre los diferentes usos, pero en el caso de los servicios de APyS las concesiones para explotar una fuente de agua, el volumen a ser extraído y las condiciones para su descarga, son concedidas al municipio. A su vez el municipio o estado tiene la opción y derecho de contratar una compañía privada para operar los sistemas de abastecimiento de agua u operarlos directamente.
- Lo servicios privados no son garantía de mejores servicios. Sólo tres ciudades de México (Aguascalientes, Cancún y Saltillo) han invitado compañías privadas para competir por concesiones para manejar sus sistemas de agua, las tres han tenido un desempeño superior al promedio nacional, en mejoramiento de la cobertura del servicio y eficiencia; sin embargo, organismos operadores públicos como Monterrey, Tijuana y León, producen indicadores de servicio mejores que las ciudades en que se operan privadamente.

Respecto al debate centralización-descentralización, el mismo no se ha elevado públicamente al rango de debate, sin embargo es, *de facto*, uno de los problemas nodales que ha enfrentado el

país desde la reforma de 1983 y existe discusión en torno al tema. Barkin⁹³ hace una breve referencia histórica a las causas por las cuales la descentralización no ha funcionado ni terminado de implementarse:

- *Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas.* Para la reforma constitucional de 1983, no había experiencia para acompañar el proceso con mecanismos o instrumentos para obligar a las administraciones locales a informar a ciudadanos o niveles superiores de gobierno; los procedimientos contables u operativos de CONAGUA podían ignorarse sin temor a represalias.
- *Difíciles relaciones políticas a nivel municipal.* Los funcionarios locales resistieron los esfuerzos de las instancias federales y estatales para imponer metas de cumplimiento y controles de rendición de cuentas. La descentralización eficaz fue sistemáticamente obstaculizada por grupos burocráticos y políticos temerosos ante la pérdida de influencia jerárquica gubernamental en constante evolución.
- *Dependencia de los servicios a los fondos federales como manera de control.* En ese contexto, CONAGUA se vio reacia a limitar la dependencia de los organismos locales en los fondos federales, ya que era la única palanca que le quedaba para ejercer control sobre la gestión a nivel municipal. Y es hoy día como continúa la situación.
- *Existe sectorialización, a pesar de la centralización.* Hay diversas categorías de usuarios, cada una de las cuales se guía por sus propias reglas y es vigilada por agencias separadas. Difieren los criterios para establecer normas operacionales y la asignación de agua entre los solicitantes.
- *Perspectiva de la descentralización como obstáculo para la gestión del agua.* Hay una tensión histórica entre la idea de que la descentralización mejora la eficacia del suministro de agua, y la idea de que las cuestiones de equidad, transparencia y participación entorpecen las estrategias de manejo de agua.
- A pesar de las disposiciones legislativas, y las frecuentes declaraciones de compromisos con la participación de todos los actores, los mecanismos de CONAGUA no ofrecen ninguna oportunidad eficaz para la participación local en la toma de decisiones.

Hasta aquí se ha visto con detalle la problemática del subsector de APyS y los temas y debates en que las autoridades locales y sus organismos operadores se inmiscuyen, o se deben inmiscuir, por naturaleza, vista desde la perspectiva internacional, nacional y local. Después de consultar diversos informes mundiales para propósitos de este trabajo, así como de conocer, por años de experiencia, los programas temáticos desarrollados en foros y escenarios internacionales, el

⁹³ Barkin, D. *Op. Cit.*

reflejo de México y su problemática en ellos es evidente, por lo que en los dos apartados siguientes simplemente se abordará la participación local en el exterior.

3.2. Canales de transmisión de las autoridades locales mexicanas hacia el exterior

La actividad internacional de los estados y municipios mexicanos puede ser de dos maneras, directamente con entidades similares, o con mediación de otras instancias. Para Rafael Velázquez, citando a James Der Derian, ambas formas se consideran *paradiplomacia*⁹⁴, pues “la paradiplomacia incluye “toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no estatales”, como serían las empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, asociaciones religiosas, universidades y comunidades científicas, medios de comunicación, grupos étnicos y culturales e individuos de prestigio internacional.”⁹⁵

En concordancia con Rafael Velázquez respecto a que “los tipos, objetivos, alcance, intensidad, frecuencia e importancia de las relaciones internacionales de los gobiernos no centrales dependen en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, rasgos poblacionales, ambiente político, marco legal y [...] de su relación con el gobierno federal”⁹⁶ aquí se identifican algunos mecanismos para facilitar la interacción internacional de las autoridades locales mexicanas a través de instancias gubernamentales y no gubernamentales.

3.2.1. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

Empezando desde el nivel central, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) cuenta en su estructura orgánica con la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), que a su vez canaliza a su Dirección de Gobiernos Locales, los asuntos relacionados con la vinculación con los gobiernos estatales y municipales del país, así como de la atención de sus iniciativas y solicitudes de apoyo e información en materia de acción exterior y cooperación internacional, tema para el cual colabora con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Según se reporta en el sitio web institucional de la SRE, a través de la DGCP, se realizan las siguientes actividades en beneficio de las autoridades locales:

- Brindar información y asesoría a los gobiernos locales en temas de política exterior.

⁹⁴ Paradiplomacia. Es un concepto que surge en los años 80 ante el fenómeno de los actores subnacionales, regionales, intermediarios o locales, desempeñando un papel cada vez más significativo en la dinámica internacional. Los primeros autores en usar el término fueron Yvo Duchacek y Panayotis Soldatos.

⁹⁵ Velázquez, R. (2006), “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPyS/UNAM, N° 96, pág. 127.

⁹⁶ *Idem*.

- Elaboración de propuestas de agendas de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural o científica.
- Orientación a los gobiernos estatales y municipales para participar en esquemas de cooperación internacional que beneficien el desarrollo local.
- Organizar seminarios y asesorías para la negociación y redacción de acuerdos interinstitucionales de carácter internacional.

Dichas actividades se realizan en consistencia con el marco legal que, comenzando con artículo 89 de la Constitución, señala como facultad exclusiva el Poder Ejecutivo Federal *dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado*, la cual ejerce de manera regular a través de la SRE.

A su vez, de acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SRE tiene la atribución de *promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte*.

En esa misma línea, el reglamento interior de la propia SRE establece en su artículo 16 que corresponde a la DGCP *promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en otras áreas de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipales*.

Respecto a los tratados internacionales, el artículo 117 constitucional estipula que *los Estados no pueden, en ningún caso, celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras*, por lo que a los acuerdos internacionales en que no se involucra la autoridad central, la legislación les denomina “acuerdos interinstitucionales”, forma que se ha encontrado para reconocerlos al margen del derecho de tratados. Dichos acuerdos pueden ser suscritos por cualquier dependencia pública federal, estatal o municipal y órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales.⁹⁷

Por estas disposiciones legales, las autoridades locales del agua de México, los organismos operadores o Comisiones Estatales de Agua (que no siempre fungen como operadoras porque originalmente no era esa su función), sujetan a dictamen de la SRE la firma de acuerdos interinstitucionales entre ellas y otras entidades internacionales, aunque esto no siempre sucede, pero son algunas de las ocasiones en las que recurren a la instancia de la SRE, para propósitos de orientación y resolución.

La SRE también organiza anualmente el *Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales*, espacio de diálogo e intercambio anual en torno a las tendencias en la política

⁹⁷ Para mayores detalles sobre el marco legal de las relaciones internacionales de las autoridades subnacionales mexicanas, consultar el trabajo de Alma Arámbula (2008). *Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales)*, Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados, México, 35 pp.

exterior de México, al que la SRE convoca a entidades del gobierno federal, gobiernos estatales, municipales y extranjeros, organismos internacionales y otras instancias, a fin de contribuir a la temática respecto a las aportaciones cotidianas de los gobiernos locales a la política exterior del país.

3.2.2. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Por su propia naturaleza, la CONAGO es uno de los órganos indicados para promover y facilitar la vinculación internacional de autoridades subnacionales. Según su propia definición, la CONAGO es “un foro permanente que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos.”⁹⁸ Para conocer un poco más la finalidad de la existencia de la CONAGO, cabe mencionar que algunos de sus objetivos son:

- Lograr mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- Impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas.
- Deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.

Pero en particular, en cuanto a la paradiplomacia de las entidades a las que representan los alcaldes miembros de la CONAGO, la Comisión de Asuntos Internacionales de la conferencia trabaja con la consigna de:

- Lograr una participación más activa de los gobiernos estatales en materia internacional.
- Promover las ventajas competitivas de cada estado o región mediante la asistencia a espacios internacionales.
- Impulsar mejores mecanismos de cooperación internacional con gobiernos subnacionales de otras regiones y países.

Es de esta forma que para el 2013 la comisión planteó una serie de estrategias para fortalecer sus acciones de paradiplomacia:

- Promover la participación de los gobiernos locales en eventos internacionales en el país y en el exterior.
- Estrechar la relación con los organismos internacionales con representación en México, con el objeto de compartir experiencias y casos de éxito, además de colaborar en proyectos que coadyuven al próspero desarrollo de la sociedad.

⁹⁸ Cfr. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

- Concertar el apoyo de distintas instituciones dedicadas a los asuntos internacionales, a fin de enriquecer las actividades internacionales de las entidades federativas y de los municipios, sobre todo en lo concerniente a programas y fondos de cooperación internacional para el desarrollo y de asuntos migratorios.⁹⁹

Con esos objetivos y estrategias la CONAGO impulsa la proyección internacional de las autoridades subnacionales, al igual que estrechar vínculos de cooperación que redunden en un beneficio para las localidades a las que representa o engloba. No obstante, para la materia que nos ocupa, otra comisión se involucra también en los asuntos internacionales del agua de las autoridades locales: la Comisión de Agua.

Si bien la Comisión de Agua no tiene la instrucción directa de proyectar internacionalmente su labor, esta se da *de facto*. Un ejemplo de ello sucedió durante la coordinación de Enrique Peña Nieto, en la Comisión de Agua de la CONAGO (2077-2011), cuando retomó el compromiso asumido por México con la organización del 4° Foro Mundial del Agua, al introducir el Premio Compromiso México¹⁰⁰, enfocado a reconocer los esfuerzos de las autoridades locales en el mundo en materia de APyS.

Cabe señalar que en la esfera nacional, la Comisión de Agua también ha funcionado para movilizar entre gobernadores la intervención ante CONAGUA para agilizar la liberación de fondos federales atrasados a través de los programas federalizados, en favor de los organismos operadores que dependen de estos para su operación y mantenimiento.

3.2.3. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

El mandato de la CONAGUA incluye reforzar a los organismos operadores del país, lo que significa fortalecer su desarrollo técnico y autosuficiencia financiera, así como incrementar su eficiencia operativa, ya sea a través de programas o acciones que impulsen el aumento en su eficiencia global y la prestación de mejores servicios. Con estos propósitos, CONAGUA introdujo diversos programas, como el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), o el Programa de Mejoramiento de Eficiencias de Organismos Operadores (PROME), entre otros, que son competencia de la Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado.

Con esa misma finalidad, en la estructura de CONAGUA existe la Gerencia de Fortalecimiento a Organismos Operadores, perteneciente a la Subdirección General de Agua Potable, Drenaje y

⁹⁹ Para mayores detalles consultar el Plan de Trabajo 2013 de la Comisión de Asuntos Internacionales de la CONAGO. *Cfr.* <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/AsuntosInternacionales/>

¹⁰⁰ El Premio Compromiso México es un reconocimiento trianual a las autoridades locales que hayan destacado por la implementación de políticas públicas que hayan tenido un impacto positivo en los servicios de agua potable y saneamiento. El premio consta en brindar apoyo económico a las autoridades ganadoras a fin de continuar implementando su política pública. El premio se otorga en el marco de los Foros Mundiales del Agua y es respaldado por el Estado de México, ANEAS, el Instituto Nacional de Administración Pública y el WWC.

Saneamiento, que entre sus acciones en favor de los operadores cuenta la capacitación a través de cursos y talleres, la colaboración en la producción del reporte “Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento”, la supervisión del Sistema Nacional de Tarifas, la mediación con la Gerencia de Programas Federales de Agua Potable y Alcantarillado y, en general, fomentar los vínculos con los organismos operadores a fin de propiciar la interacción entre la autoridad federal y las autoridades locales, en materia de APyS.

Con fines de internacionalización la Gerencia de Fortalecimiento a Organismos Operadores no realiza acciones específicas, dicha tarea recae principalmente en la Gerencia de Cooperación Internacional, que entre sus funciones promueve la cooperación técnica, el intercambio de especialistas, incentivar el desarrollo de capacidades a través de la organización de cursos, atraer opciones de financiamiento, entre otros. Aunque estas acciones no son enfocadas particularmente a organismos operadores, mediante la coordinación entre la Gerencia de Cooperación y la de Fortalecimiento, se realizan las convocatorias a los operadores a participar en actividades que sean de su incumbencia.

3.2.4. Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)

Fundada en 1997 con la misión de fortalecer a los Municipios del país, es una organización que se identifica a sí misma como una organización de interés público, sin fines de lucro, la más representativa del país al congregarse a más de 1,510 Municipios, sus Presidentes Municipales, síndicos, regidores y funcionarios.

Entre las líneas de acción o actuación en las que trabaja la FENAMM, se encuentran algunas que se fortalecen de la interacción con organizaciones internacionales, como son:

- Gestoría de Apoyos Extraordinarios
- Intercambio de Experiencias Municipales
- Capacitación y Desarrollo Institucional
- Vinculación y Cooperación Internacional

Recientemente la FENAMM estableció como una prioridad el facilitar a los municipios mexicanos el acceso a beneficios que ofrecen instituciones y asociaciones internacionales de cooperación orientados a ciudades. La dirección sería hacia instancias que brindaran apoyo a los gobiernos municipales a través de financiamiento y co-financiamiento de proyectos locales, asistencia técnica de expertos extranjeros, intercambio de experiencias y asesoría en diversos temas.

En 2011 la federación anunció que dedicaría mayores esfuerzos a propiciar el acercamiento entre la oferta de cooperación y asistencia técnica que ofrecen variados organismos en el mundo con vocación de trabajo con las ciudades, al igual que desarrollaría iniciativas en ese sentido:

- Desarrollar estrategias de internacionalización al vincularse profesionalmente con organismos especializados de todo el mundo.

- Organización de talleres de cooperación internacional en varios estados de la república.
- Planeación de visitas técnicas internacionales.
- Organización de eventos internacionales en México, convocando a los principales organismos municipalistas internacionales y asociaciones nacionales de municipios.

La Federación mantiene vínculos al exterior con diversas agencias de cooperación internacional, así como con otros organismos y asociaciones municipalistas y, con la única intención de dar una idea sobre la cantidad de organizaciones que existen de esa naturaleza, aquí se mencionan varias de ellas:

- UCLG
- Ciudadanos en Red - Metrópolis 2025
- Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)
- Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI)
- Organización Profesional y Educacional para Servidores Públicos de Ciudades (ICMA)
- Internacional Socialista de Alcaldes
- Federación Latinoamericana de Ciudades
- Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)
- Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)
- Mercociudades, Comunidad Andina (CAN)
- Comunidad del Caribe (CARICOM)
- Federación Argentina de Municipios (FAM)
- Confederación Nacional de Municipios (CNM)
- Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)
- Federación Colombiana de Municipios (FCM)
- Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)
- Corporación de Municipalidades de la República del Salvador (COMURES)
- Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)
- Federación de Municipios de Canadá (FCM)
- Liga de Ciudades de Estados Unidos (NLC)
- Asociación de Alcaldes de Francia (AMF)
- Asociación Alemana de de Ciudades y Pueblos Alemanes
- Asociación de Ciudades y Municipios Alemanes
- Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG)
- Federación de Municipios de Cataluña (FMC)
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACM)
- Unión de Autoridades Locales de Israel (ULAI)
- Asociación Nacional de Municipios en Dinamarca (LGKD)

3.2.5. Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS)

ANEAS es una asociación civil que “agrupa a los organismos operadores de agua potable y alcantarillado del país, cuyo objetivo básico es apoyar en la elevación de la eficiencia en la prestación de los servicios y aumentar su nivel de profesionalización y autonomía.”¹⁰¹

Entre los objetivos de la asociación, los siguientes están en línea con la coyuntura que es la organización para fungir como un canal de transmisión de las autoridades locales hacia el exterior, al aglutinar a las autoridades locales del agua, los organismos operadores:

- Aglutinar y representar a las empresas de agua y saneamiento estatales y municipales, con el propósito de definir problemas comunes y determinar estrategias para su solución, siendo interlocutor de los asociados.
- Constituirse en un medio de vinculación de las empresas con los diferentes niveles de gobierno y en una instancia de gestión ante las diversas instituciones y autoridades relacionadas con el sector.
- Divulgar entre los agremiados las experiencias y aspectos sobresalientes del subsector.
- Fomentar el mejoramiento de los niveles técnico, administrativo y educativo de los trabajadores, profesionales y directivos de las empresas de agua y saneamiento.

La organización cuenta en su estructura con un área enfocada a asuntos internacionales, que se encarga de: 1) la vinculación y posicionamiento internacional de la institución y sus asociados, 2) del desarrollo de acciones de cooperación con fines de desarrollo de capacidades, y 3) de implementar un esquema de estímulos para los organismos operadores con el respaldo de colegas extranjeros.

Bajo la primera directriz, la asociación ha mantenido presencia y desempeñado cargos en diversas organizaciones internacionales, como el Consejo Mundial del Agua (WWC), donde ha fungido y funge actualmente como integrante de la Junta de Gobernadores, órgano responsable de implementar las estrategias del WWC; igualmente ha formado parte de los Comités Organizadores para el 4°, 5° y 6° Foro Mundial del Agua, y figurado como Coordinador del Proceso Regional de las Américas rumbo a dichos foros.

En el caso de la Asociación Internacional del Agua (IWA), ANEAS funge como IWA Fellow, actuando como embajadora de la IWA en los espacios internacionales y nacionales en los que participa, una iniciativa adicional fue la creación de la IWA Representación México, de la que es Vicepresidente. Otros ejemplos similares de posicionamiento son la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS), en la que dos de los integrantes de ANEAS ostentan los cargos de Vicepresidente y Tesorero; la Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA), donde ANEAS coordina la Plataforma México de WOPs y desempeña el cargo de integrante del Comité Internacional Directivo de GWOPA; e incluso tiene un rol como Organización Observadora Oficial de la UNFCC, cuyo producto final es la COP.

¹⁰¹ Cfr. www.aneas.com.mx

En su segunda directriz, la asociación incluye vínculos con agencias de Naciones Unidas, como ONU-Habitat, con la cual desarrolla un diplomado a distancia en dirección de organismos operadores de agua; con UNESCO, para explorar posibilidades de organizar cursos o talleres en entidades de la república; con el Banco Mundial, para facilitar los vínculos con entidades federativas que requieran realizar estudios; con el BID, para explorar posibilidades de financiamiento de actividades tipo WOP; o con empresas extranjeras o embajadas que estén dispuestas a colaborar en la organización de cursos o talleres sobre temas demandados por los organismos operadores.

En cuanto al esquema de estímulos, ANEAS anuncia la organización de tres premios: el Premio Nacional de Procesos de Innovación en Servicios de Agua Potable y Saneamiento, organizado en conjunto con CONAGUA, IMTA y distintas empresas nórdicas; la Presea Cada Gota Cuenta, co-organizada con la Embajada de Israel en México; y el Premio Nacional de Cultura del Agua, que inicialmente se organizó con USAID. Un cuarto galardón es el que promueve cada tres años junto con el WWC, el Estado de México y otras instituciones, el Premio Compromiso México. Todos ellos enfocados al reconocimiento de los organismos operadores.

3.2.6. Paradiplomacia directa

Para los organismos operadores y sus autoridades locales no es preciso contar con intermediarios para fines de enlace internacional, sin embargo no todos los organismos y autoridades tienen la capacidad o visión para hacerlo, ya sea por falta de recursos, tiempo y/o perspectiva, o por desinterés y negligencia. En la mayoría de los casos la primera opción es la que inhabilita a los operadores de menos recursos a voltear hacia el exterior como un escenario y una forma audible de pronunciamiento y defensa de sus intereses.

Entre los operadores, en representación de sus órganos responsables en la materia de APyS, de los que se conoce participación internacional basada en su propia fortaleza institucional y con sentido de involucramiento en escenarios mundiales son el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL), Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT), y la Comisión Estatal de Aguas de Querétaro (CEAQ).

En ligero contraste, otros operadores que intentan insertarse ocasionalmente en actividades internacionales, algunas veces por incentivación de un tercero como ANEAS, son la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Tabasco (CEAS), Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Celaya (JUMAPA), Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Los Cabos (OOMSAPAS), Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (CAPA), o la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Yucatán (JAPAY), entre algunos otros.

En los casos de los operadores con iniciativa propia sobre asuntos internacionales, el SACMEX recibe gran apoyo de su autoridad local para efectuar acciones de cooperación con otras agencias o instituciones internacionales, si bien la presencia de su director general en escenarios mundiales no es frecuente, sí lo es la apertura con fines de cooperación. Su presencia internacional ha sido más bien a través de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.

El SADM es reconocido, al igual que el SACMEX, por su amplia capacidad de servicio, tomando en cuenta el tamaño de la población a la que atienden, por lo que las agencias e instituciones internacionales lo toman como referente inmediato para vinculación e intercambio. Cabe señalar que SADM lidera el Capítulo México de la AWWA (Asociación Americana de Obras Hidráulicas), asociación que cuenta con un buen reconocimiento regional.

Por su parte SAPAL es la única Ciudad Campeona del Agua (Champion Water Cities) de México, reconocida por los signatarios del Pacto de Estambul, debido a su labor en materia de tratamiento de agua residual y reuso; en cuanto a participación y presencia internacional, SAPAL ha incursionado notablemente y ha presentado el caso de León en diversos escenarios mundiales, incluyendo la Conferencia Internacional de Autoridades Locales y Regionales por el Agua; igualmente es un operador dinámico en actividades tipo WOP.

En los casos de la CEAQ y de la CESPT, la primera es la única comisión de la que se encuentra registro de contar con su propia Área de Vinculación Internacional e Interinstitucional, haciendo presencia en escenarios y promoviendo lazos de cooperación, e incluso con la firma de acuerdos de cooperación internacional. En su caso, la CESPT es, al igual que SADM, un referente por ser de los organismos operadores más eficientes del país.

Vistos a grandes rasgos los entes que podrían, por su naturaleza, ser canales de vinculación y transmisión de los organismos operadores hacia el exterior, se observa que a nivel local sólo tres de ellos facilitan la transmisión de adentro hacia afuera, la CONAGO, la FENAMM y ANEAS, con la reserva de que CONAGO y FENAMM puede llegar a tener un enfoque más oficialista y no especializado en asuntos de APyS. En cuanto a la participación directa de las autoridades locales, en realidad hay pocos casos en los que la comunicación se emite de adentro de la autoridad local, para su transmisión hacia el ámbito internacional.

A fin de facilitar la lectura de los subapartados anteriores, a continuación una tabla con las principales actividades de las organizaciones identificadas como posibles canales de proyección local hacia el exterior, algunas de las cuales, por su división de labores, necesitan de la interacción interna de dos áreas para atender el tema de agua potable y saneamiento. No todas cumplen la función cabal de proyectar la voz o posicionamiento de las autoridades locales internacionalmente, sin embargo con sus objetivos y actividades proporcionan herramientas útiles para dicha proyección.

Tabla 7. Canales de transmisión de las autoridades locales mexicanas hacia el exterior

Institución/ Organización	Esfera de competencia o especialización	Área enfocada a la esfera del agua, local y/o internacional	Principales acciones a favor de la participación internacional de las autoridades locales
SRE	Nacional- Internacional	Dirección General de Coordinación Política (DGCP), a través de la Dirección de Gobiernos Locales	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría en temas de política exterior. • Elaboración de agendas de trabajo en el extranjero en diversas materias. • Orientación para participar en esquemas de cooperación internacional. • Organización de seminarios y asesorías para la negociación y redacción de acuerdos interinstitucionales de carácter internacional. • Foro Nacional sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales
CONAGO	Estatad	Comisión de Asuntos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promover las ventajas competitivas de cada estado o región. • Impulsar mejores mecanismos de cooperación internacional. • Promover la participación de los gobiernos locales en espacios internacionales. • Estrechar la relación con los organismos internacionales. • Concertar el apoyo de distintas instituciones dedicadas a asuntos internacionales.
		Comisión de Agua	
CONAGUA	Agua	Gerencia de Cooperación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar proyectos que apoyen la cooperación internacional mediante el establecimiento de políticas, concertación de proyectos y gestión de programas y recurso. • Diversificación de fuentes de financiamiento para el sector hídrico.
		Gerencia de Fortalecimiento a Organismos Operadores	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el intercambio de experiencias para fortalecer la autosuficiencia operativa y financiera de quienes tienen a su cargo servicios hídricos estratégicos
FENAMM	Municipal		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar estrategias de internacionalización. • Vinculación profesional con organismos especializados de todo el mundo. • Organización de talleres de cooperación internacional. • Planeación de visitas técnicas internacionales. • Organización de eventos internacionales en México.
ANEAS	Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento	Área de Asuntos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación y posicionamiento internacional de la institución y asociados. • Cooperación internacional con fines de desarrollo de capacidades. • Implementación de un esquema de estímulos para organismos operadores con el respaldo de colegas extranjeros.
Paradiplomacia directa	Subnacional	La designada por cada organismo operador	<ul style="list-style-type: none"> • Varias, en el siguiente aparatado se mencionan a mayor detalle

Elaboración propia con datos de cada organización

3.3. La inserción de localidades mexicanas en la actividad mundial del subsector APyS

En distintos países del mundo, la participación de las autoridades locales, en el ámbito fuera de su territorio, se ha visto fortalecida con una mayor autonomía que se sostiene en instrumentos financieros, legales y políticos sólidos. Así, en el capítulo 1 se exponen los ejemplos de países que juegan un papel importante en el diseño de la política hídrica de sus respectivas naciones, según la OCDE: Francia, España, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, México, Portugal, Reino Unido y Japón. En el caso de México, una vez vista la problemática de la gestión del agua y los servicios de APyS, encontramos que no es un caso representativo de nación donde sus autoridades locales jueguen un papel preponderante en el diseño de la política hídrica; el proceso de descentralización se ha visto afectado por distintos factores que aún siguen influyendo para truncar el diseño y puesta en marcha de las medidas necesarias para lograr órganos responsables y operadores autónomos y eficientes.

La Carta Europea de la Autonomía Local de octubre de 1985, o las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, son ejemplos de la comprensión de las autoridades locales como entes cuyas acciones repercuten en el ámbito global, por lo cual precisan de autonomía no sólo jurídica, sino administrativa y financiera, apoyada en instituciones reguladoras que garanticen la adecuada integración de responsabilidades locales y centrales.

En México el marco legal en los servicios de APyS presenta lagunas e inconsistencias, además de una notable centralización de responsabilidades en la autoridad central del agua. Los profesionales identifican que dichas inconsistencias se resolverán con reformas a la ley, específicamente con la aprobación de la propuesta de Ley General de Agua Potable y Saneamiento, fundamentada en la reforma al artículo 4° constitucional.¹⁰² Dicha propuesta de ley ya es promovida en el Congreso, con el afán de: a) brindar certeza jurídica al municipio y al organismo operador, b) establecer la responsabilidad que corresponde a cada orden de gobierno y la participación de la sociedad, y c) establecer un marco legal con criterios homogéneos nacionales de equidad en el acceso al agua y saneamiento, calidad del servicio, eficiencia y sostenibilidad financiera.¹⁰³

Dentro del marco legal existente, las autoridades locales mexicanas realizan acciones de paradiplomacia de diversa formas, teniendo frecuentemente lugar entre ciudades fronterizas, que no por ser prácticamente omitidas en este trabajo significa un descrédito, sino que el objeto de este apartado es señalar las acciones de posicionamiento de las autoridades locales mexicanas a nivel mundial, y las actividades paradiplomáticas entre ciudades fronterizas no suelen tener ese propósito consciente, sino el de dar solución a contrariedades operativas cotidianas, derivadas de

¹⁰² El cual indica que *toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.*

¹⁰³ Roberto Olivares, presentación *Iniciativa de ley general de agua potable y saneamiento. "Propuesta de modificación al régimen jurídico en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento"*

los recursos compartidos en cuencas o cuerpos de agua, pero incluso así se retoman aquí algunos ejemplos.

Debe entenderse que en materia de APyS, tanto la autoridad subnacional o local (órgano responsable), como el organismo operador (operador), pueden asumir la labor del involucramiento internacional. En el caso de México, generalmente el operador es el pionero y encargado de analizar ventajas y desventajas de participar en alguna acción de carácter internacional y, en las situaciones que lo requieren, solicita el involucramiento, respaldo o presencia de su autoridad local. Aunque también hemos visto que la autoridad central establece compromisos mundiales que en algún punto bajan a nivel local, para su cumplimiento.

En otros casos, un tercer actor se constituye para representar y posicionar a los actores del nivel subnacional o local ante instancias internacionales, entonces la proyección se da de abajo hacia arriba, de lo local a lo internacional y a lo global, con el apoyo de instituciones como CONAGO, FENAMM, o ANEAS, ésta última dedicada al subsector de APyS y a la representación de organismos operadores; también podría incluirse en la lista a ICLEI representación México como portavoces de las autoridades locales.

Las principales acciones de involucramiento internacional de las autoridades locales y operadores mexicanos, con intermediario o sin él, se circunscriben a las siguientes:

1. Presencia en foros y espacios internacionales
2. Firma de convenios de cooperación (técnica, difusión, tecnología, entre otros)
3. Colaboración para intercambio de información (estudios, análisis, datos, etc.)
4. Desarrollo de capacidades:
 - Intercambio de experiencias
 - *Know-how*
 - Visitas de expertos extranjeros
 - Capacitación y apoyo institucional (cursos, talleres, entrenamiento, etc.)
5. Participación en la elaboración de estudios de caso
6. Desempeño de cargos en organizaciones internacionales
7. Organización de reuniones, congresos, seminarios, foros.
8. Financiamiento de actividades de cooperación descentralizada en APyS

1. *Presencia en foros y espacios internacionales.* Contribuye al posicionamiento y reconocimiento, en primera instancia de la autoridad local y, en segunda, de los proyectos más exitosos que presente en materia de APyS. El posicionamiento es un factor de influencia para la movilidad internacional, el reconocimiento es imprescindible para tener peso en la formulación de iniciativas y proyectos en esta arena. Por tal razón, sólo las autoridades locales mexicanas con cierto grado de fortaleza y desarrollo han incursionado en el ámbito internacional, más allá de la promoción turística realizada por las autoridades centrales; se trata de posicionar las fortalezas, así como necesidades, de las autoridades locales en materia de APyS. Estas autoridades locales tienen la facultad de ser voceras y

representantes de otras autoridades locales del país y de exponer su situación, para que el flujo de influencia sea de abajo hacia arriba.

2. *Firma de convenios de cooperación.* Provee de un marco oficial para el rango de actividades de cooperación que se desarrollarán entre una localidad y otra, o entre una localidad y otro actor internacional; establece los parámetros de las actividades que se llevarán a cabo, así como algunos límites y posibles cláusulas de confidencialidad, según el tipo de actividad o proyecto al que ampare el acuerdo. Desde la perspectiva jurídica, la firma de un convenio es el escenario deseable para iniciar actividades de cooperación, no obstante, la ausencia de uno no limita las posibilidades de cooperación, siempre y cuando estas no deriven en compromisos que superen la competencias del ámbito local. Los convenios o acuerdos pueden establecer un marco de acciones, o centrarse en un tipo de actividades en específico (difusión, cooperación técnica, etc.).
3. *Colaboración para intercambio de información.* Se trata del intercambio de información, reportes, análisis, etc., ya existentes, que son de utilidad para organizaciones internacionales que realicen estudios a un nivel regional o global; igualmente esta información puede ser útil para otras autoridades locales con similitudes en el entorno. Por otra parte, como información también se incluyen datos e indicadores que permitan evaluar el desempeño, sin embargo en México no hay obligatoriedad para las autoridades locales de entregar tal información a la autoridad central, la cual trabaja sobre proyecciones, que son las que publica y entrega a organizaciones internacionales, cuando le es formalmente requerido.
4. *Desarrollo de capacidades.* Es una de las actividades con mayor proliferación entre las autoridades locales, sus operadores, y la contraparte del ámbito internacional, pues debido a la propia burocracia de las organizaciones internacionales, sobre todo las más grandes, el financiamiento es mucho más factible y sencillo que bajo en esta modalidad. Se considera desarrollo de capacidades el intercambio de experiencias, la capacitación mediante cursos o talleres, tanto de forma teórica como práctica, que implique dotar al menos a una de las partes (regularmente a un operador y su personal) con conocimiento suficiente profundo para implementar algún cambio en su estructura y procesos. La visita de expertos extranjeros también se considera desarrollo de capacidades porque con su diagnóstico, asesoría y sugerencias provee líneas de acción para hacer más eficiente la provisión de los servicios de APyS.
5. *Participación en la elaboración de estudios de caso.* Esta actividad implica la preparación de una propuesta de estudio, ya sea requerido expresamente por la propia autoridad local o su(s) operador(es), u ofrecido por una organización internacional, con el fin de generar nueva información, no existente, *sui generis*, para lo cual se requiere de la colaboración de la autoridad local que gobierne en el espacio del estudio, así como de las instituciones que intervengan en la gestión de los servicios. El estudio bien puede ser utilizado para asesoramiento exclusivo de la autoridad local, para su difusión pública, o incluso para su

venta por parte de la organización internacional, dependiendo de la fuente del financiamiento para realizar el estudio.

6. *Desempeño de cargos en organizaciones internacionales.* Similar a la presencia en foros y espacios internacionales, el desempeño de cargos honorarios en organizaciones internacionales facilita la movilización de actores y sinergias hacia una estrategia o rumbo particular, conforme al plan de trabajo y objetivos perseguidos por la organización en determinado periodo. Tanto liderar una organización internacional, como desempeñar algún cargo posiciona a la autoridad local, le da mayor visibilidad y oportunidades de exponer posturas y puntos de vista. Se entiende que es un desempeño honorario, dado que no es la responsabilidad primordial de la autoridad local.
7. *Organización de reuniones, congresos, seminarios, foros.* Esta actividad es también excelente para la visibilidad internacional, aunque implícitamente implica un compromiso de continuar desarrollando actividades en el sentido que dicten los resultados del evento organizado, en el afán de hacerlos trascender y que no permanezcan como eventos aislados sin consecuencia. En materia de APyS han sido pocos los casos de organización de eventos por una autoridad local con carácter enteramente internacional, pero la organización de congresos, seminarios o reuniones con un toque internacional son un poco más frecuentes.
8. *Financiamiento de actividades de cooperación descentralizada en APyS.* Este tipo de actividades se presentan principalmente con Francia, país donde su marco legal le permite el financiamiento de actividades descentralizadas de APyS, proveniente directamente del presupuesto de la(s) provincia(s) francesas ofertantes de este tipo de cooperación.

Algunos ejemplos de estos tipos de actividades entre autoridades locales y sus operadores son:

Tabla 8. Inserción de las autoridades locales en el ámbito internacional: acciones de paradiplomacia

Actividad	Estado/municipio/organismo operador	Proyecto o Foro de participación
1. Presencia en foros y espacios internacionales	SACMEX	Foro Mundial del Agua Conferencia y Expo Anual de la AWWA
	SADM	Foro Mundial del Agua Conferencia y Expo Anual de la AWWA WATEC Israel
	SAPAL	Foro Mundial del Agua Conferencia Internacional de Autoridades Locales y Regionales por el Agua Conferencia y Expo Anual de la AWWA Semana Mundial del Agua de Estocolmo
	CESPT	Semana Mundial del Agua de Estocolmo Foro Mundial del Agua WATEC Israel
	JUMAPA Celaya	Semana Mundial del Agua de Estocolmo
	INTERAPAS San Luis Potosí	Foro Mundial del Agua
	CAPA Quintana Roo	LATINOSAN
	Gobierno del Estado de México	Foro Mundial del Agua
	CAEM	Semana Internacional del Agua de Singapur
	CEAQ	Foro Mundial del Agua

		Encuentro Regional de ALOAS
		WATEC Israel
	CEAS Tabasco	WATEC Israel
2. Firma de convenios de cooperación	Gobierno de Guanajuato	Firma en 2011 de Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno del Estado de Guanajuato y la Comunidad Urbana de Burdeos (Francia), que en materia de APyS contempla asistencia técnica para un programa metropolitano de gestión de aguas potables, residuales y pluviales.
	Gobierno de Querétaro	Firma en 2012 de Convenio Marco entre la UNESCO y el Gobierno de Querétaro para fortalecer el programa "Agua Cerca de Todos".
	Gobierno de Chiapas	Firma en 2009 de Convenio de Coordinación para establecer el Programa Conjunto Denominado "OPAS -1816 Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio", suscrito por el Gobierno del Estado de Chiapas y Naciones Unidas en México.
	Gobierno de Tabasco	Firma en 2010 de Convenio de Colaboración entre el Sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno del Estado de Tabasco, para "Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio"
	Ayuntamiento de Aguascalientes	Firma del Consenso de Estambul por el Agua
	Municipio de Cuernavaca	
	Ciudad de México	
	Ayuntamiento de León	
	SACMEX	Firma en junio del 2011 de Convenio de Cooperación para llevar a cabo el Proyecto de Mejora del Sistema de Alcantarillado en la Ciudad de México, entre JICA México y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) del Gobierno del Distrito Federal. El proyecto tendrá una duración de 3 años y será implementado por la Oficina de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Nagoya, Japón.
	CEAQ	Firma en 2013 de Acuerdo de Cooperación CEAQ-ALOAS-ANEAS, para fines de difusión del programa "Agua Cerca de Todos".
	Junta Municipal de Agua y Saneamiento	Firma en 1999 de Convenio de Colaboración con El Paso Water Utilities Public Service Board (PSB), a fin de identificar mecanismos entre las partes que permitan el incremento de

	de Juárez, Chihuahua (JMAS)	comunicación, cooperación e instrumentación de acciones conjuntas en relación a proyectos fronterizos en materia de agua y saneamiento.
	Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guanajuato (SIMAPAG)	Firma en marzo de 2009 de Convenio de Trabajo con la Universidad de Rice, Texas, para purificar el cien por ciento del agua en el municipio de Guanajuato, mediante el uso de la nanotecnología. La inversión ascendería a medio millón de dólares
3. Intercambio de información	Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Juárez, Chihuahua (JMAS)	Intercambio de información técnica entre JMAS y El Paso Water Utilities Public Service Board (PSB)
	Varios	El intercambio de información puede ser en distintos sentidos, desde proporcionar información para estudios, como para su publicación en blogs y páginas electrónicas.
		Existen diversos sistemas de internacionales que solicitan la participación de México para el intercambio de datos, algunos son: The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities (IBNET); AquaRating, auspiciado por IWA y el BID; o el Grupo de Benchmarking de ADERASA (Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas). En esta investigación se desconoce qué entidades son las que contribuyen con información.
4. Desarrollo de capacidades	OPDAPAS Metepec	En julio de 2011, intercambio tipo WOPs entre México-Estados Unidos, por iniciativa de ANEAS, IWA y Walter Bishop Consulting. Dos organismos operadores recibieron capacitación en el Organismo Operador de San Diego, California (San Diego Water Authority).
	CEAQ	
	CEA Tabasco	Visita técnica en abril de 2011 a la Sociedad de Aguas de Marsella (Société des Eaux de Marseille), por promoción de ANEAS, en colaboración con la United States Agency for International Development (USAID). El objetivo de la visita fue fortalecer capacidades en temas de comunicación y cultura del agua, aspectos comerciales y técnicos.
	JAPAY Yucatán	
	CCAPAMA Aguascalientes	
	Varios	A través de agencias como GIZ, JICA, USAID, entre otras organizaciones, el intercambio de experiencias, visitas de expertos y desarrollo de cursos y talleres (en materia de APyS) son actividades que tienen lugar en numerosos municipios de la república, en muchos casos por la intervención de CONAGUA, la SRE y ANEAS.
5. Desempeño de cargos en organizaciones internacionales	SACMEX	Funge como Tesorero de la Asociación Latinoamericana de Operadores de Agua y Saneamiento (ALOAS)
	CAASA Aguascalientes	Funge como 3er Vicepresidente de ALOAS

	SADM Monterrey	Lidera el Capítulo México de la AWWA
	Ayuntamiento de Aguascalientes	Miembro del Comité Regional Ejecutivo de ICLEI
	Ayuntamiento de Puebla	Miembro del Comité Regional Ejecutivo de ICLEI
6. Organización de reuniones, congresos, seminarios, foros.	Varios (CAPA Quintana Roo, CESPT Tijuana, Oaxaca, SIMAS Monclova, JAPAME Elota, JMAS Parral, etc.)	Celebración del Día Mundial del Agua
	ANEAS	Convención y Expo Anual ANEAS, evento anual con sede rotatoria, que convoca a los organismos operadores del país y diversos actores internacionales. Se le reconoce como el evento en agua y saneamiento más grande de América Latina. Socios internacionales de ANEAS ven el evento como plataforma y marco para la organización de reuniones, diálogos, curso, etc.
	SACMEX	Foro Iberoamericano de Regulación de los Servicios Públicos, organizado en 2008 por el Gobierno del Distrito Federal, través del SACMEX.
	Ayuntamiento de Tijuana	El evento bianual Tijuana Innovadora incursiona en el campo internacional al convocar principalmente a ciudades ubicadas en la frontera del norte de México y del sur de estados Unidos, con propósito de mostrar las innovaciones en materia de educación, ciencia, cultura, arte y tecnología que se exportan desde Tijuana, México para el mundo, la cual brinda un espacio importante al tema del medioambiente y del agua y saneamiento.
7. Participación en la elaboración de estudios de caso	Estado de México	Estudio por el Banco Mundial, con respaldo de CONAGUA, el Gobierno de España y ANEAS, intitulado "Agua Urbana en el Valle de México ¿Un camino verde para mañana?". El estudio fue publicado en marzo de 2013.
	Veracruz	Estudio "Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género en Veracruz: Tatahuicapan, Xalapa y Zongolica", elaborado con respaldo del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento de las Naciones Unidas (PCAyS) y el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM). El estudio fue publicado en mayo de 2011.
	Tabasco	Estudio intitulado "Retos de la gestión sustentable de los servicios de agua y saneamiento en comunidades rurales. Caso de estudio de Tacotalpa, Tabasco", realizado por la CEPAL en el marco de las actividades del Programa Conjunto del Sistema de las Naciones Unidas en México con el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (OPAS-1816) y el F-ODM.

Estos son sólo algunos ejemplos de las acciones de inserción en el ámbito internacional por parte de las autoridades locales y sus operadores que, en comparación con el número de estados, ya no digamos del número de municipios, que se calculan entre 2,400 y 2,500, muy similar al número de organismos operadores identificados¹⁰⁴, es una muestra pequeña, pero sin duda un estudio más especializado y amplio arrojaría numerosos ejemplos adicionales. También es importante no perder de vista que el involucramiento internacional es tanto directo, como a través de otros canales y órganos, por lo que la muestra en definitiva puede ampliarse, al acudir en detalle a todas las fuentes.

Con el caso de México y la inserción de sus autoridades locales en el ámbito internacional, se ilustra la situación de una nación donde se han bajado a ley diversos de los conceptos gestados a nivel mundial en materia de APyS, pero donde el marco legal en dicha materia es incongruente, disperso y confuso; donde las autoridades locales no tienen mayor visibilidad desde el marco legal y además dependen en gran medida de los recursos federales, por lo que el actor más visible es la autoridad central, incluso para las organizaciones internacionales.

A su vez, estas organizaciones basan sus estudios en información solicitada o difundida por la autoridad central, pero ésta conforma sus reportes en datos provistos por los organismos operadores, así como en estimaciones y proyecciones; tiene necesidad de estimar porque no existe la obligación para los operadores de entregarle datos, por lo que estos bien pueden inflarse para cubrir deficiencias o de plano puede no existir la capacidad de medición en los operadores.

Existen organizaciones internacionales que se dedican a desarrollar fortaleza y experiencia en éste y otros temas que competen a los organismos operadores, por lo que la cooperación puede establecerse entre ellos con fines comunes, uno cumpliendo con el objeto social bajo el que fue creado, u obteniendo posicionamiento local con miras a insertarse en algún proyecto mayor o teniendo un beneficio específico (cobro por su curso); y el otro desarrollando sus capacidades en busca de incrementar la mejora en eficiencia.

Tengan el nivel de eficiencia que tengan, son las autoridades locales y sus operadores los que administran en la práctica (y legalmente) los territorios físicos, por lo que son los actores más cercanos a la población y quienes acumulan las experiencias e identifican los problemas inmediatos y conocen las posibles soluciones a los mismos. El reconocimiento de su relevancia en el subsector está dado, pero no validado ni por las organizaciones internacionales ni por los propios actores locales.

Son los operadores y localidades más fuertes y desarrolladas quienes tienen la oportunidad de alejarse un poco de la perspectiva local y vislumbrar el papel que deben asumir a nivel nacional e internacional, pues el posicionamiento y reconocimiento son una de las herramientas más útiles para movilizar fuerzas y otros actores. Puede hacerlo en virtud de no estar siendo absorbidas por

¹⁰⁴ Según el Panorama censal de los organismos operadores de agua en México, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2009, se identificaron 2 517 Organismos operadores del agua a nivel nacional, dedicados a la captación, tratamiento y suministro de agua, la mayoría trabajando en la administración municipal.

las exigencias cotidianas; son ellas quienes por el momento están haciendo válida el rol reconocido de las autoridades locales como actores clave en el subsector, ya sea directamente o a través de un tercer actor.

Las autoridades locales pueden ser un aliado quien, de contar con las capacidades necesarias, puede llevar a una ciudad y a una población al tan buscado desarrollo sustentable, donde el derecho al acceso al agua potable en cantidad suficiente, aceptable y asequible sea un hecho dado e incluso, en la busca de la sostenibilidad, el reuso del agua para consumo humano no sea una irrealidad, sino una opción lógica y aplaudida. No obstante, esto no sucederá por sí mismo, se necesita contar con los instrumentos legales y financieros adecuados, así como romper con el ciclo vicioso que señala el Ing. Rodríguez Briceño se presenta comúnmente para un operador. Se necesita la voluntad, cooperación y corresponsabilidad de actores nacionales e internacionales, estos últimos dictadores de tendencias y movimientos.

Conclusiones

A punto de concluir este trabajo, cabe recordar que en la búsqueda de identificar qué papel juegan, a nivel internacional, las autoridades locales en la dinámica del subsector agua y saneamiento, los tres capítulos planteados se desarrollaron en función de objetivos que se concibió arrojarían luz sobre la pregunta de investigación del trabajo.

Así, en el primer capítulo se buscó familiarizar al lector con un campo al que por naturaleza se encasilla como materia de técnicos e ingenieros. Se expuso que la gestión del agua es una esfera que requiere del involucramiento de diversos especialistas y disciplinas, debido al papel multidimensional del recurso agua y a la transversalidad de sectores y actores que intervienen en la gestión del mismo y, en especial, para la provisión los servicios de APyS, que son estratégicos y clave para una vida digna y el desarrollo social y económico.

Sin embargo, se expuso que el sitio estratégico que ocupan los servicios de APyS, hecho avalado por haber sido el único objetivo en materia de agua incluido en los ODM y por el reconocimiento en julio de 2010 de las Naciones como un derecho humano, no se reconoce abiertamente en la agenda política internacional o en las agendas nacionales. La comprensión de la no renovabilidad del recurso no es cabal, el enfoque sigue siendo básico: procurar el acceso al agua y cubrir la demanda.

No existe la conciencia global sobre la necesidad de prever la disponibilidad de recursos seguros a futuro, dado que, de lo que se dispone cada vez más es de agua contaminada; aún cuando hoy día hay esfuerzos más consistentes y fortalecidos por sensibilizar a la población mundial sobre este tema, siendo un ejemplo de ello el Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida", esta conciencia no es generalizada a nivel individuo, lo es principalmente en aquellos profesionales o actores vinculados al sector del agua.

Lo anterior se enfrenta a la circunstancia de que las necesidades básicas de los seres humanos y demás especies dependen del 0.4% de agua dulce accesible en el mundo y la extraída para uso humano enfrenta las demandas de varios sectores: doméstico, agrícola, energético, alimentario, industria e incluso medioambiental, lo que convierte los esfuerzos en materia de acceso al agua potable y saneamiento en esenciales.

Igualmente, en el primer capítulo se persiguió describir qué conceptos y factores afectan o se manifiestan en la gestión del agua y en el subsector de APyS, encontrándose que los servicios de APyS implican una vasta problemática que comprende temas técnicos, sociales, políticos, ambientales y económicos, como son: garantizar el acceso (Derecho Humano), asegurar la higiene y salud, calidad de los servicios, uso eficiente de recursos, potabilización y tratamiento, planeación, infraestructura, tecnologías, políticas públicas, tarifas y recaudación, modelos de gestión, marco regulatorio, estándares de calidad, tipos de financiamiento, GIRH, gobernanza, sustentabilidad, seguridad hídrica, o cambio climático, entre otros.

Conforme a lo revisado en reportes y documentos de agencias de Naciones Unidas, así como de organizaciones como OCDE, UCLG e ISO, estas organizaciones coinciden en que garantizar el acceso a los servicios de APyS es el problema prioritario a atender a nivel mundial, por lo cual el avance

en esa dirección es monitoreado por la UNICEF y la OMS, a través de su Programa Conjunto de Monitoreo (PCM), el cual informa en su reporte 2013 que 89% de la población mundial ya cuenta con acceso al agua. Sin embargo, no significa que esta agua sea segura, dado que no hay factibilidad para realizar estudios de calidad suficientes.

Se vio que, aunque en cifras totales ha crecido la cobertura, también lo ha hecho la población y es frecuente que el incremento de cobertura sea en las ciudades, para satisfacer las demandas crecientes, no para atender las necesidades de las zonas rurales, más marginadas, pues según el el reporte del PCM, del año 2012, 84% de la población global sin acceso al agua potable vive en zonas rurales. La disparidad también existen entre regiones desarrolladas y en desarrollo.

En saneamiento, el ODM está más alejado de cumplirse, pues sólo el 63% de la población mundial utiliza instalaciones de saneamiento (del 75% que se requiere para cumplir la meta), de la cual se desconoce qué proporción comparte una instalación de saneamiento. Esto a pesar de que el saneamiento es esencial porque en su ausencia la población recurre a la defecación al aire libre, corriendo grandes riesgos para la salud.

En México, de acuerdo a las cifras publicadas por la CONAGUA, con base en información proporcionada por organismos operadores y el INEGI, 91.6% de la población mexicana tiene acceso al agua potable. CONAGUA informa que en el país el ODM se cumplió en 2005. En cuanto al servicio de alcantarillado, en 2011 se registró una cobertura nacional de 90.2%, con lo cual se reporta que se superó el ODM con 12.5 puntos porcentuales.

En el marco de la situación global del acceso al agua y el saneamiento, como pilares para el bienestar, desarrollo y salud, México pareciera ser un caso de éxito, sin embargo, se señaló con base en las fuentes consultadas, que es importante no pasar por alto que los datos manejados no reflejan situaciones como: uso de cifras estimadas; incremento de coberturas enfocado a las grandes urbes sin llegar a las zonas marginadas del país; ausencia de continuidad en el servicio; frecuencia con que se incurre en prácticas ineficientes de aprovechamiento de agua; extracciones insostenibles de las fuentes de agua; o sobreexplotación de acuíferos.

Más allá de las particularidades del acceso a estos servicios en cada país, su situación y retos específicos, Naciones Unidas considera que la equidad, seguridad y sustentabilidad son los tres retos clave del subsector; para superarlos deben cumplir sus respectivas responsabilidades todos aquellos actores con injerencia y vinculación al subsector, pues de su labor en coordinación depende el bienestar de la población y los ecosistemas.

Por tal motivo, otro de los objetivos del primer capítulo fue ubicar a los actores clave del subsector a diversos niveles, es decir, conocer la prelación en el subsector. En ese sentido, con los reportes y estudios revisados de la OCDE, la UCLG y la propuesta que hace ISO de estandarizar la terminología empleada en el subsector, que al variar notablemente de país en país favorece las confusiones de actores y roles dentro del subsector, identificando las funciones “comunes” en materia de APyS de los diversos actores nacionales que intervienen.

Estas organizaciones, en intentos por describir a grandes rasgos cómo se gestionan los recursos hídricos y servicios de APyS en el mundo, así como por comprender la diversidad de actores que tienen un papel o responsabilidad en torno a recursos y servicios, coinciden en que el agua es esencialmente un asunto local y su problemática es compleja en virtud de que involucra un exceso de actores al nivel de cuenca, municipal, estatal, nacional e internacional y plantea enormes retos para gestionar interdependencias a través de áreas de política y entre niveles de gobierno.

Conforme a la ISO y su serie 24500 hay cuatro categorías principales de actores involucrados en los servicios: autoridades relevantes (gobiernos y autoridades centrales), órganos responsables (autoridades locales o subnacionales), operadores (organismos operadores o sistemas de agua) y usuarios. Las definiciones de cada actor se enfocan en las funciones cumplidas, no en órganos específicos, debido a los diferentes marcos institucionales y legales de cada país. Esta propuesta de terminología es retomada por la UCLG, una de las organizaciones internacionales que representan a gobiernos locales alrededor del mundo, avalando así la necesidad de términos comunes que faciliten las discusiones globales en torno al subsector.

Por su parte, de acuerdo a la UCLG, de 65 países estudiados sólo en 9 de ellos la responsabilidad legal de la provisión de los servicios de APyS no recae en el nivel subnacional (intermedio, municipal o intermunicipal), sino en un ente o autoridad a nivel nacional. Por otro lado, las funciones de diseñar políticas, planes y de regulación sí recaen, en la mayoría de los casos, en los entes y autoridades de nivel nacional o central, con casos donde comparten funciones a nivel intermedio (estados, distritos, cuencas, etc.) pero sin llegar a un nivel local menor.

En los países estudiados por la OCDE, los gobiernos subnacionales aparecieron como quienes pueden tomar decisiones que determinen o influyan en los sistemas de distribución de agua y la gestión de recursos. Otras de las conclusiones del estudio es que el papel y funciones de cada actor no siempre están claramente definidos, se llegan a traslapar suscitando confusión de responsabilidades. Las responsabilidades y roles superpuestos y fragmentados son el obstáculo principal para el diseño e implementación efectiva de políticas hídricas. Esto hace que los mecanismos de coordinación entre los distintos actores sean imperativos.

Tomando como ejemplo el caso que nos es de incumbencia, el de México, según el estudio de la OCDE, es un país donde hay un traslape de funciones y una gran diversidad de actores involucrados en el sector, pero donde las autoridades locales y regionales juegan un papel importante en el diseño e implementación de políticas de agua junto con el gobierno central. Más tarde, en el capítulo 3, se descartó que esta fuera la realidad del país, pues éste se caracteriza por una alta concentración de funciones en la autoridad central del agua y traslape de funciones fomentado por el propio marco legal, además de que no existen los canales o mecanismos que posibiliten o faciliten el desempeño conjunto.

De hecho, en LAN, máximo instrumento jurídico en materia de agua en el país, no se advierte atención específica al subsector de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y tampoco a sus actores primarios, a pesar de la vitalidad del subsector por su impacto en la sociedad, ambiente y

economía. Los municipios no aparecen definidos y tampoco los organismos operadores, asimismo, los mecanismos proclamados en la ley para facilitar la participación, no sólo local, sino social, no cuentan con el peso ni las atribuciones necesarias para asegurar su injerencia en las tomas de decisiones.

Lo anterior, en contraste con el propio reconocimiento de la OCDE de que las autoridades municipales y regionales están bien posicionadas para desarrollar políticas y soluciones programáticas que satisfagan mejor las condiciones geográficas, climáticas, económicas y culturales, que están igualmente bien situadas para desarrollar soluciones políticas innovadoras que puedan ser replicables en programas regionales o nacionales y que, en virtud de que los gobiernos locales proveen un punto de contacto directo para los residentes, tienen una habilidad mayor de ajustar políticas que se adapten a conductas variables y es más probable que influyan en los hábitos populares del agua que otros niveles de gobierno más altos.

Por supuesto, en el capítulo se reconoció que no son sólo las interacciones gobierno central-local, las que tienen impacto en el sector agua y el subsector APyS, otros agentes y actores se dan a la tarea de estudiar y discutir sus debilidades y carencias, identificar retos y problemas, proponer soluciones, movilizar fuerzas y actores, e influir en el diseño de políticas, adopción de compromisos o acuerdos, y lo hacen desde el ámbito internacional.

Ellos comprenden un nivel más de actores que juegan un papel en el subsector de APyS, el cual influye el ámbito nacional y local, ejemplos de ello son los ODM; la adopción de la noción de gobernanza y de la GIRH (surgidas en los círculos internacionales); o la incorporación de la Resolución 64/292 de la ONU, mediante la cual reconoció el acceso al APyS como un derecho humano, a las legislaciones nacionales.

En México se observa esa influencia de arriba hacia abajo, con la adopción de cada una de estas nociones e iniciativas, las interacciones internacionales y globales han tenido repercusión en el terreno local, dictando parámetros, aún si los actores locales no están preparados para ello o advierten que dichos parámetros no encuentran cabida en su realidad cotidiana o que no se les puede adaptar fácilmente. La dirección de influencia es notoria solamente de arriba hacia abajo, cuando la experiencia cotidiana yace abajo y, aunque la perspectiva local no es la única, sí es indispensable en materia de APyS.

Dentro del esquema globalizador que se vive, en la esfera del agua la dinámica entre lo global y lo local es en realidad bidireccional, tal como concibe Roland Robertson, quien subraya que lo local y lo global no se excluyen mutuamente, sino que lo local debe entenderse como un *aspecto* de lo global. De hecho, Robertson propone sustituir el concepto base de la globalización por el de *glocalización* en un intento de trascender la tendencia a la idea de la globalización como inevitablemente en tensión con la localización, y en su lugar sostener la globalización, la compresión del mundo, como la necesidad de involucrar cada vez más la creación e incorporación de la localidad, procesos que moldean en gran medida la compresión del mundo como un todo.

La discusión entre lo local y lo global no pasó desapercibida en la comunidad del agua, debido a la aplicabilidad del planteamiento en el sector, el ejemplo más representativo de ello fue el 4° Foro Mundial del Agua, México 2006, que llevó por lema *Acciones locales para un reto global*, el intento más conocido en favor de la interacción multi-nivel entre los actores involucrados en la esfera del agua. Si bien las ideas y planteamientos han surgido en el nivel internacional, los medios y experiencia necesaria para formularlos desde un conocimiento auténtico, adoptarlos, adaptarlos o resistirlos, está en el nivel local.

Teniendo en mente este marco que nos ayuda a concebir la interacción bidireccional entre actores locales y globales del agua, se dio paso al capítulo dos, a fin de visualizar a las autoridades locales en el ámbito internacional. Con el objeto de tener elementos que ayudaran a vislumbrar el sitio que tienen en la comunidad internacional y la actividad mundial en APyS, se recurrió a entrar en detalle a las atribuciones de las autoridades locales en esa materia, así como a reconocer a los actores internacionales que promueven las coyunturas y espacios para hablar de temas hídricos.

Las atribuciones generales de las autoridades locales que se identificaron son: implementar las políticas del agua a nivel territorial, abastecer de agua potable y saneamiento (al nivel local más bajo), y en algunos casos desempeñar competencias asociadas con el manejo o gestión de los recursos hídricos (a nivel local intermedio). En el capítulo se vio que estas atribuciones implican una amplia variedad de rubros y labores, que no siempre están señalados como responsabilidades legales en concreto, pero que les conciernen y entran en sus competencias porque están estrechamente vinculados con las tres atribuciones mencionadas.

Es justamente el amplio rango de labores de las autoridades locales y operadores el que los dota de la facultad para presentar experiencias y emitir iniciativas, posturas y propuestas para el planteamiento de objetivos a cumplir, el diseño de las estrategias a seguir y la orientación de las soluciones necesarias de implementar para llegar a los conceptos que se manejan a nivel global, los cuales son promovidos por diversas organizaciones internacionales como UN-Water, UNESCO, ONU-HABITAT, UNICEF, OMS, WWC, IWA, IWRA, OIEAU, GWP, OCDE, Banco Mundial, UCLG, e ICLEI. Algunas de ellas son las que dan pie a los foros donde se generan las discusiones o debates de “vanguardia” y donde se hacen compromisos que impactan en lo local.

Como se mencionó, varios conceptos surgieron de la actividad de tales organizaciones, como lo fue la GIRH, el acceso al agua y saneamiento como derecho humano, la gobernanza del agua, y la seguridad hídrica. Tales conceptos permearon el círculo político internacional y fueron adoptadas por políticos y estudiosos de países de todo el mundo como nociones de vanguardia, conciencia y responsabilidad. En casos como el de la GIRH, el concepto se advierte incorporado en instrumentos jurídicos, como es el caso de México y su LAN. Han sido de conceptos de tendencia globalizadora, con impacto local.

Además de los conceptos, estas organizaciones enfocan parte sustancial de su trabajo a la materia de APyS, diseñan y movilizan programas, al igual que abren foros y espacios para el diálogo y debate sobre temas de agua, incluido el APyS. Se encontró que varias de ellas enfocan actividades

y proyectos directamente a la esfera local, teniendo una postura pública respecto al papel que juegan las autoridades locales. En el caso de las agencias de la ONU, UNESCO y ONU-Habitat son las más activas en materia de agua.

Partiendo de la revisión realizada en el capítulo, se observó una contradicción entre posturas y acciones de la ONU (a través de sus agencias), actor que hoy por hoy se ostenta como el de mayor influencia mundial, pues mientras reconoce la vitalidad de la participación local en la esfera del agua, en sus iniciativas y foros (donde se impulsan los compromisos de mayor envergadura y cierta obligatoriedad para el subsector de APyS), la participación de autoridades locales es escasa o nula, como fue el caso de Río+20, que a pesar del llamado de las autoridades locales para facilitar su involucramiento, tal no se dio.

Otro ejemplo fue el tema del cambio climático, fenómeno que tiene sus más inmediatos efectos en el ciclo hidrológico. En la última Conferencia sobre Cambio Climático, la COP-19, Qatar 2012, las dos organizaciones internacionales de autoridades regionales y locales, la UCLG e ICLEI, declararon que daban la bienvenida a los acuerdos tomados durante la COP, pero la falta de referencia en los resultados a las acciones climáticas locales fue particularmente decepcionante.

Como los dos ejemplos anteriores, muchos de los acuerdos de política global han sido desarrollados sin adecuados procesos de consulta local y nacional y son, en muchos casos, acuerdos generales que no reflejan la economía política ni capacidades institucionales de los países, comprometiendo así la efectividad total de dichas políticas a los niveles nacional y subnacional.

En contra peso, otras organizaciones con un importante alcance global, pero sin tener el peso de ONU para lograr compromisos que sean observados, se decantan por labores de concientización, formación, conexión, comunicación y desarrollo de capacidades, pocas con el objetivo claro de hacer audible la voz local. Aún así, por el momento, la propuesta de diversos espacios y foros mundiales, paralelos a aquellos de Naciones Unidas, facilita la interacción multi-nivel y multi-actoral, con la finalidad de fomentar el debate y acercarse a soluciones que inspiren políticas hídricas.

En general, se distinguieron dos líneas de acción que siguen las organizaciones mundiales, la primera es perseguir la movilización política y visibilidad a los niveles más altos con las autoridades centrales; la segunda es apostarle al fortalecimiento y desarrollo de capacidades, buscando la solidez y sustentabilidad de la gestión de los recursos hídricos y de los servicios de APyS. En cualquiera de ambas la carencia de la visión local, priva de contexto real a cualquier medida o acción que se pretenda emprender, pues carece de los elementos particulares que ayudan a comprender la situación global del agua como un todo.

Aunque es cierto que el agua no es un asunto únicamente local, nacional o regional que puede ser controlado a cualquiera de esos niveles exclusivamente, los canales efectivos para promover el involucramiento transversal y multi-nivel de actores son herramientas que aún no se han desarrollado eficazmente, razón por la que los foros de expresión y diálogo son un medio que

permite la vinculación al interior de un país y al exterior. Entonces, la presencia y participación de las autoridades locales en espacios, debates y organismos internacionales es pertinente para influir en cualquier tendencia, compromiso o acuerdo que se geste en el ámbito internacional y que finalmente aterrizará en el territorio que ellas administran.

Como parte final del capítulo y para conocer los temas de mayor incumbencia de las autoridades locales, se ventilaron los debates que a nivel internacional han sido fuente de nutridos diálogos, discusiones e intercambios en materia de APyS. En total se enlistaron y analizaron cinco debates, el primero en torno a la denominada crisis del agua, el segundo en torno al derecho humano al acceso al APyS y su divergencia con el cobro de los servicios, el tercero sobre el agua para agricultura y agua para las ciudades, el cuarto en relación a la provisión pública o privada del APyS, y el último respecto a la centralización y la descentralización de los servicios.

Con la revisión de estos debates que se perfilan a nivel internacional se mostró la pertinencia de la participación local en temas que, además de competerles, generan nutridas discusiones e intercambios entre la comunidad global del agua. Los temas de los debates son vigentes y se corresponden con las atribuciones y el quehacer cotidiano de las autoridades locales y operadores, les competen directamente, por lo que tienen postura e injerencia sobre los mismos.

Para aterrizar en un caso específico la investigación realizada, en el capítulo 3 se examinó el caso doméstico, el caso mexicano, con el objetivo de ilustrar el desempeño en materia de APyS de las autoridades locales en el exterior. De esta forma, se hizo una revisión de la situación del subsector APyS en México, identificando actores y sus atribuciones, así como los factores que integran la problemática mexicana, los cuales vienen a ser el campo de competencia y acción de las autoridades locales nacionales y sus organismos operadores, comparando los temas de discusión domésticos con aquellos que se encontraron componen el entretejido temático en la esfera internacional.

Con ese fin se consultaron cuatro perspectivas de la problemática nacional, la primera desde una organización internacional (Banco Mundial), la segunda desde la academia, la tercera desde una ONG (ANEAS), y la cuarta desde la experiencia local de un titular de organismo operador. Las dificultades, retos u obstáculos distinguidos en las cuatro perspectivas integran una amplia problemática del subsector APyS mexicano, la cual se puede atomizar en seis rubros: problemas de corte ambiental, administrativo, económico, político, jurídico y social.

Por supuesto, se observaron confluencias entre algunos de los problemas identificados, entre ellos: vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento, carencia de personal adecuadamente calificado frente a casos donde hay exceso de personal, planeación y programas a corto plazo, politización del sector, programas federalizados mal planteados, alta rotación de funcionarios, marco legal incongruente confuso y disperso, insuficientes recursos financieros, entre otros.

Contemplando en paralelo los problemas nacionales con la matriz temática que se aborda normalmente en los escenarios internacionales, a partir de la revisión realizada previamente de documentos y reportes de organizaciones internacionales, se reparó en que hay diversas coincidencias, en temas como son calidad de los servicios, uso eficiente de los recursos, agua no contabilizada, planeación hídrica, gobernanza, marco regulatorio, o seguridad hídrica, entre otros.

Si se considera que México ha vivido esa problemática desde antes de 1983, año en que se hicieron las reformas al artículo 115 y que los estudios mundiales sobre la situación de los recursos hídricos iniciaron casi a finales de la década de los 90, mientras que los de agua y saneamiento en el 2000, entonces la coincidencia de problemas descritos en México con aquellos contenidos en estudios de agencias de la ONU, la OCDE o el Banco Mundial, etc., nos indica que México ha sido un referente, al menos de Latinoamérica, para reflejar y ejemplificar la problemática de otras naciones con similitudes económicas, políticas, jurídicas o sociales. La influencia no es exclusivamente de arriba hacia abajo, es bidireccional.

Por otra parte, en el tenor de los debates, aunque no precisamente basados en la experiencia mexicana, el país se inserta superficialmente en dos: el debate público-privado de los servicios de APyS, y el de centralización-descentralización. La participación mexicana es superficial porque aunque son temas que tienen realidad en el país, no son considerados nodales para la transformación del subsector, como sí lo es el incremento de la eficiencia, el fortalecimiento financiero, o las reformas al marco legal.

Una vez identificada la problemática particular de México y los temas (campo de actividad) en que se pueden insertar sus autoridades locales y organismos operadores, se procedió a referir qué canales o conductos de trasmisión sirven para facilitar su inserción en el ámbito global, los cuales pueden tener dos modalidades: directamente con entidades similares, o con mediación de otras instancias; ambas se consideran formas de *paradiplomacia*, la cual se entiende como toda forma de actividad internacional llevada a cabo por actores no centrales.

En el caso de México, generalmente el operador es el pionero y encargado de analizar ventajas y desventajas de participar en alguna acción de carácter internacional y, en las situaciones que lo requieren, solicita el involucramiento, respaldo o presencia de su autoridad local. Aunque también la autoridad central establece compromisos mundiales que en algún punto bajan a nivel local para su cumplimiento. En otros casos, un tercer actor se constituye para representar y posicionar a los actores del nivel subnacional o local ante instancias internacionales, entonces la proyección se da de abajo hacia arriba, de lo local a lo internacional y a lo global.

En cuanto a los mecanismos que favorecen la interacción internacional de las autoridades locales mexicanas a través de instancias gubernamentales y no gubernamentales, SRE, CONAGO, CONAGUA, FENAMM, o ANEAS son entes que por su razón social y área de competencia pueden fungir como estos canales de vinculación y transmisión de los organismos operadores hacia el exterior.

Revisando sus objetivos, estrategias y actividades en la esfera internacional, subnacional, o en material de agua, o APyS, se observa que a nivel local sólo tres de ellos facilitan la transmisión de adentro hacia afuera, CONAGO, FENAMM y ANEAS, con la reserva de que CONAGO y FENAMM puede tener un enfoque más oficialista y no especializado en asuntos de APyS. Algunos de estos entes, por su división de labores, necesitan de la interacción interna de dos áreas para atender el tema de APyS, y no todas cumplen la función cabal de proyectar la voz o posicionamiento de las autoridades locales internacionalmente, pero proporcionan mecanismos, herramientas y canales útiles para dicha proyección.

Ciertamente, para los organismos operadores y sus autoridades locales no es preciso contar con intermediarios para fines de vinculación internacional, sin embargo no todos los organismos y autoridades tienen la capacidad o visión para hacerlo, ya sea por falta de recursos, tiempo y/o perspectiva, o por desinterés y negligencia. En la mayoría de los casos la primera opción es la que inhabilita a los operadores de menos recursos a voltear hacia el exterior como un escenario y una forma audible de pronunciamiento y defensa de sus intereses.

En cuanto a la participación directa de las autoridades locales, recordando que esta puede ser por conducto de sus organismos operadores, se registran pocos casos en los que la comunicación se emite desde la autoridad local al ámbito internacional, entre ellos: SACMEX de la Ciudad de México, SADM de Monterrey, SAPAL de León, CESPT de Tijuana, o la CEA de Querétaro. Otros operadores que intentan insertarse ocasionalmente en actividades internacionales, algunas veces por incentivación de un tercero como ANEAS, son la CEAS de Tabasco, la CAEM del Estado de México, JUMAPA de Celaya, OOMSAPAS de Los Cabos, CAPA de Quintana Roo, INTERAPAS de San Luis Potosí, o la JAPAY de Yucatán, entre otros.

Después de más de cinco años laborando en el sector, se identifica que las principales acciones de involucramiento internacional de las autoridades locales y operadores mexicanos, con intermediario o sin él, se circunscriben a: presencia en foros y espacios internacionales; firma de convenios de cooperación; colaboración para intercambio de información; desarrollo de capacidades; participación en la elaboración de estudios de caso; desempeño de cargos en organizaciones internacionales; u organización de reuniones, congresos, seminarios, foros, etc. Cada una de ellas con variados beneficios a las localidades.

Entonces, para cerrar esta investigación, la respuesta a la pregunta que motivó la misma: ¿Qué papel juegan, a nivel internacional, las autoridades locales en la dinámica del subsector agua y saneamiento? Es que se observan dos roles. Uno, es su rol operativo, reconocido, como los principales gestores de los servicios de agua y saneamiento alrededor del mundo, a través de sus organismos operadores o empresas de agua, y quienes cuentan con la auténtica experiencia en torno al subsector y los conocimientos necesarios para señalar la problemática principal que presentan los servicios, así como de proponer las posibles soluciones.

Con deficiencias, sin duda, no todas las autoridades locales y organismos operadores son eficientes o eficaces en la provisión, pero esas deficiencias se solventarán solamente mediante la

conjugación de factores (marco legal, esquema financiero, profesionalización del subsector, corresponsabilidad entre actores) y con respaldo de mecanismos de cooperación que faciliten o activen el desarrollo de capacidades o proyectos, no financiamiento *per se*, pues dependiendo del marco legal de cada país es la complejidad para hacerlos bajar al ámbito local. Tales mecanismos se pueden establecer con autoridades centrales y/o entes internacionales.

El segundo rol es el político, que se vislumbra pero no termina de concederse por los organismos internacionales, las acciones conjuntas o de cooperación directamente en el nivel local por parte de organizaciones internacionales, contrasta con la presencia y espacios otorgados a estas autoridades en el marco de los escenarios donde se toman las más importantes resoluciones a nivel mundial. Esto indica que no se concibe plenamente a las autoridades locales como actores de peso en la toma de decisiones.

En dichos espacios se observa una predominante presencia de las autoridades centrales, aún cuando los temas abordados involucran acciones de las autoridades locales. Aunque cabe señalar que tiene relativamente poco tiempo que los temas de agua han sido reconocidos como asuntos que requieren de acciones globales, así como tiene relativamente poco tiempo que las autoridades locales se han congregado en asociaciones que las representen y hagan oír sus voces.

Sin embargo, a pesar de que existen asociaciones donde ahora se pueden congregar las autoridades locales a nivel mundial (ICLEI y UCLG) hace falta masa crítica entre las autoridades locales y sus operadores para comprender la relevancia que tienen y la clave que representan para lograr una GIRH y sustentabilidad de los recursos hídricos en el mundo. La colaboración y eficiencia de las autoridades locales y operadores es esencial para lograr cualquier objetivo de agua que se orqueste desde la cima de la comunidad global.

Otro factor adicional a la falta de masa crítica y de interés por vincularse al nivel internacional, es la imposibilidad para hacerlo, dado que los recursos económicos y humanos, están concentrados en solventar las necesidades cotidianas del operador y la población a la que atienden, así como de los imprevistos que surgen, que hace que las actividades internacionales recaigan para ellos hasta un cuarto o quinto plano, o incluso que no figure entre sus intereses.

Entonces se observa que, a diferencia de hace un par de décadas, hay mayor conciencia e iniciativas en torno a los recursos hídricos y la esencialidad de los servicios de agua y saneamiento, de calidad, para una vida digna; igualmente hay mayor conciencia entre las autoridades locales del mundo sobre el rol que ellas ejercen en ambas materias, aunque sean principalmente las autoridades y operadores más fuertes las que tienen la oportunidad y la voluntad de ejercer el rol que les es natural al nivel global.

Incluso, falta una visión más congruente también por parte de organizaciones internacionales, que en el discurso reconocen la labor de las autoridades locales y en la práctica no. Por supuesto, no se puede obviar la evidente complejidad de acercarse a cada realidad local, ninguna entidad tiene esa capacidad, la representación de cada autoridad local en los grandes escenarios globales es imposible, por lo que la opción viable, práctica y de mayor peso para las organizaciones

internacionales es dirigirse a las autoridades centrales, cautivar su participación e instarlas a compromisos, los cuales tendrán aplicabilidad local.

No obstante, si bien no hay factibilidad de tener en un solo momento y espacio la representación de toda autoridad local, no es imposible la opción de crear espacios donde, si bien no se tomen decisiones y compromisos en torno a la gestión de recursos, sí se garantice la participación y audiencia de las autoridades locales, cuyas contribuciones sean incorporadas en la elaboración de las propuestas a ser discutidas en los foros globales organizados por entes como ONU para promover compromisos. Hay que hacer efectiva la dinámica *glocal* del subsector, que es patente, pero no se ha detonado de abajo hacia arriba.

Para cerrar, en este trabajo no se afirma que sólo con el involucramiento de las autoridades locales se logrará una gestión eficiente y sustentable de los recursos, o que se resolverán todos los problemas que aquejan al sector agua, ello debe ser producto de una conjugación de factores que se alineen y ensamblen para poder funcionar adecuadamente. Lo que sí se buscó demostrar es que la participación local es clave para llegar a esa meta, pues aunque es cierto que los problemas del agua se presentan a nivel mundial, con lo cual se globalizan, también lo es que las acciones de solución a los mismos recaen en lo local.

Para un involucramiento efectivo de las autoridades locales en el ámbito internacional, esfera donde se movilizan fuerzas, sinergias, actores e iniciativas mundiales que impactan la dinámica nacional del sector agua, es necesario que las autoridades locales sean conscientes del papel que desempeñan en el sector, que tengan la capacidad de enfocar esfuerzos a buscar la representación que más convenga a sus funciones e intereses, o dedicar esfuerzos propios para realizar trabajo de vinculación internacional, opción que no siempre es posible por las responsabilidades del día a día.

Esta capacidad sólo provendrá de la fortaleza institucional que tengan las autoridades locales y organismos operadores, lo cual como se mencionó arriba, tiene que ver con una conjugación de factores (instrumentos jurídicos adecuados, sostenibilidad financiera, profesionalización, rotatividad mínima de directivos, entre otros), pero ello no anula el papel clave que tienen, desde ya, las localidades, sea o no abiertamente reconocido por instancias internacionales, las cuales necesitan la alimentación desde lo local para poder existir y tener campo de trabajo.

En complementariedad, las movilizaciones trascendentes, con impacto a distintos niveles y que rebasan fronteras, no pueden tenerla por sí mismas las localidades y, aunque pareciera que cada una es sólo responsable de lo que suceda en su territorio, no es así, aguas arriba, aguas abajo, compartir cuencas, significa una interrelación permanente unas con otras, los recursos hídricos se comparten, por lo que estar insertos en la actividad mundial es necesario para que los acuerdos, iniciativas o proyectos que se adopten a nivel mundial no estén carentes de la voz local.

Bibliografía

- Aboites, L. (2008), *Agenda del Agua*, Creativa impresores, México, 55 pp.
- Arámbula A. (2008). *Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales (Actores Subestatales en las relaciones internacionales)*, Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados, México, 35 pp.
- Barkin, D. (2006), "Estrategias de la gestión del agua urbana", en Barkin, D. (Coord.), *La gestión del agua urbana en México: retos, debates y bienestar*, Guadalajara, México, pp. 1-45.
- Barlow, M. (2001), *El oro azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*, 97 pp.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, España, 221 pp.
- Collado, J. (2008), "Entorno de la provisión de los servicios públicos de agua potable en México", en R. Olivares y R. Sandoval (Coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, D.F., México, pp. 16-41.
- Del Arenal, C. (2000), *Introducción a las relaciones internacionales*, Editorial Tecnos, España, 495 pp.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, United Kingdom, 186 pp.
- Marin, P. (2009). *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities. A review of experiences in developing countries*, The World Bank-PPIAF, Washington D.C., 191 pp.
- National Geographic. (2010), *Water. Our thirsty world. A special issue*, United States of America, 178 pp.
- Robertson, R. (1995), "Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity", en M. Featherstone, S. Lash, y R. Robertson (Eds.), *Global modernities*, Sage Publications, London, Great Britain, pp. 25-44.
- Rodríguez, E. (2008), "Agua y saneamiento en México: avances, errores y alternativas", en R. Olivares y R. Sandoval (Coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, D.F., México, pp. 42-60.
- Saltiel, G. (2009), "Problemática del sector de agua potable, alcantarillado y saneamiento mexicano- análisis, ejemplos y propuestas", en R. Olivares y R. Sandoval (Coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, ANEAS, D.F., México, pp. 245-258.
- Velázquez, R. (2006). "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", en *Revista de Relaciones Internacionales*, FCPyS/UNAM, N°96, septiembre-diciembre 2006, México, pp. 123-149.

Reportes

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011), *Panorama censal de los organismos operadores del agua en México. Censos económicos 2009*, INEGI, México, 35 pp.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011), *Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach*, OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119284-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012), *Gobernabilidad del Agua en América Latina y el Caribe: Un enfoque multinivel*, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079779-es>
- Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua y del Saneamiento (2012). *Progresos en materia de agua potable y saneamiento: informe de actualización 2012*. Estados Unidos de América, 68 pp.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2012). *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Edición 2012*. México, 89 pp.
- UNICEF –WHO (2011). *Drinking Water Equity, Safety and Sustainability: Thematic report on drinking water 2011*. Estados Unidos de América, versión electrónica descargada del enlace http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/report_wash_low.pdf 5 de marzo de 2013, 19:05 hrs.
- UN-Water- UNESCO, World Water Assessment Programme (WWAP) (2006). *Water a shared responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*, Berghahn Books, United States of America, 584 pp.
- UN-Water- UNESCO, World Water Assessment Programme (WWAP) (2012). *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk*. Vol.1., UNESCO, Paris, 866 pp.
- United Cities and Local Governments- UCLG (2009), *Role of local governments in water supply and sanitation. A global overview of governance models*, 92 pp.
- UCLG (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*, España, 350 pp.
- World Health Organization y UN-Water (2012). *UN-water global annual assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2012 report: the challenge of extending and sustaining services*. Switzerland, 101 pp.

Mesografía

- Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México (ANEAS) <http://www.aneas.com.mx/> Sitio consultado el 14 de mayo de 2013.

- Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) <http://www.conago.org.mx/Comisiones/Actuales/AsuntosInternacionales/> Sitio consultado el 29 de mayo de 2013.
- Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) <http://www.fenammm.org.mx/site/> Sitio consultado el 27 de mayo de 2013, 17:51 hrs.
- Global Water Operators' Partnerships Alliance (GWOPA) <http://gwopa.org/index.php> Sitio consultado el 20 de marzo de 2013.
- Global Water Partnership Sudamérica. *Para una eficaz gestión del agua ¿Qué es la GRIH?* <http://www.gwp.org/GWP-Sud-America/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/> Sitio web consultado el 26 de febrero de 2013.
- Jean de la Harpe (2010), *WASH local governance for improved services*, IRC-International Water and Sanitation Centre, 14 pp., Consultado el 8 de enero de 2013, en <http://www.irc.nl/page/73426>
- ICLEI, *Who we are*, <http://www.iclei.org/iclei-global/who-is-iclei.html> Sitio consultado el 30 de abril de 2013.
- ICLEI Europe y European Commission Research Directorate General (2005), *LoGo Water: Towards effective involvement of local government in Integrated Water Resources Management (IWRM) in the river basins of the Southern African Development Community (SADC) region. Key terms and definitions.*
- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ley de Aguas Nacionales* <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/15/>
- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/28.htm>
- United Nations Environment Programme (UNEP), *Waste water Factsheet*, http://www.gpa.unep.org/downloads/doc_download/38-wastewater-factsheet.html Sitio consultado el 5 de marzo de 2013.
- UNESCO-WWAP-UN-Water (2012). *WWDR4. Stakeholder Briefing Notes*, <http://www.unesco.org/water/wwap> Sitio consultado el 25 de abril de 2013.
- UN-Habitat, *Water and Sanitation*. <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2231&catid=270&typeid=24&subMenuId=0> Sitio consultado el 25 de abril de 2013.
- UN-Habitat, *Local authorities* <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=365> Sitio consultado el 25 de abril de 2013
- CEF, *Agua, saneamiento e higiene*, <http://www.unicef.org/spanish/wash/> Sitio consultado el 25 de abril de 2013.
- UNSGAB, *Background*, <http://www.unsgab.org/index.php?menu=217> Sitio consultado el 30 de abril de 2013.
- OMS, *Agua, saneamiento y salud (ASS)*, http://www.who.int/water_sanitation_health/es/index.html

- World Water Council (WWC), *Mission, vision and strategy*, <http://www.worldwatercouncil.org/about-us/vision-mission-strategy/> Sitio consultado el 24 de abril de 2013.
- World Water Council (WWC) (2006), *Strengthening Local Authorities*, <http://www.worldwatercouncil.org/programs/local-authorities/> Sitio consultado el 14 de diciembre de 2012.
- Vital Water Graphics, *An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters - 2nd Edition- 2008*, <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html> Sitio consultado el 23 de agosto de 2011.

Presentaciones

- David Korenfeld Federman (2010), *Visión sobre la Problemática Urbana del Agua en México*. Presentación del 23 de agosto, reunión de trabajo entre ANEAS-Banco Mundial.
- Emiliano Rodríguez B. (2011), *El ciclo urbano del agua*. Ponencia de SAPAL el 5 de mayo, en el marco del VII Encuentro Nacional de Cultura del Agua.
- Jean-Luc Redaud (2006), *ISO/TC 224. To provide guidelines for service activities relating to the management of drinking water supply systems and wastewater sewerage systems*. Sesión FT3.17 del 4° Foro Mundial del Agua, Ciudad de México, 19 de marzo de 2006.
- Karl J. Rohrhofer (2009), *Introduction of ISO 24510-24512, Management of Water and Waste Water Utilities and for the Assessment of Water Services*.
- Roberto Olivares (2012), *Iniciativa de ley general de agua potable y saneamiento. "Propuesta de modificación al régimen jurídico en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento"*. Ponencia en Noviembre de 2012 para la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

ANEXO I

El papel de las autoridades locales en los servicios de agua y saneamiento, un resumen de los modelos de gobernanza del mundo, de acuerdo a United Cities and Local Governments (UCLG) y la Suez Environnement (2009)

Región	País	Órgano responsable	Autoridades relevantes	Modelo de gestión	
				Tipo de Operadores	Propiedad de la infraestructura (waterutility)
ÁFRICA	Algeria	A nivel nacional	A nivel nacional: Ministerio de Recursos Hídricos (LyR y GRH)	Entidades públicas (ADE y ONA) con casos de operadores públicos bajo contrato de PPP	Pública
	Egipto	A nivel intermedio: Holding Company for Water and Wastewater A nivel nacional: Ministerio de Vivienda, Empresas Públicas y Desarrollo Urbano	A nivel nacional: Ministerio de Recursos Hídricos e Irrigación (LyR y GRH)	Gestión pública directa	Pública
	Gabón	A nivel nacional: Gobierno Central (LyR y GHR*)		Operadores privados bajo contratos de PPP (ej. SEEG para el país entero)	Pública
	Costa de Marfil	A nivel nacional	A nivel nacional: Gobierno (LyR y GRH)	Gestión pública directa por el Departamento Nacional de Sistemas Rurales de Agua, con casos de operadores privados bajo contrato de PPP (ej. SODECLI para áreas urbanas)	Pública
	Kenia	A nivel intermedio: 7 Juntas de Servicio de Agua	A nivel nacional: Ministerio de Agua e Irrigación (LyR) Junta Regulatoria de Servicios de Agua (GRH)	Entidades de propiedad pública (ej. Nairobi City WaterCompany NCWC), cooperativas (asociaciones de agua)	Pública
	Marruecos	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio del Interior (LyR) Ministerio del Medio Ambiente (GRH) A nivel intermedio: Agencias de cuencas (GRH)	Gestión pública directa. Entidades de propiedad pública: ONEP Operadores privados bajo contrato de PPP: LYDEC, REDDAL	Pública
	Nigeria	A nivel intermedio: Agencias de Abastecimiento de Agua	A nivel nacional: Gobierno Federal (LyR y GRH)	Entidades públicas (sistemas de agua en propiedad de los estados) con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Senegal	A nivel nacional	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente y Consejo Superior de Agua (LyR y GRH)	Operador privado (Senegalaise Des Eaux para provisión de agua), con una entidad pública (ONAS para saneamiento)	Pública
	Sudáfrica	A nivel municipal e intermunicipal: Autoridades de servicio de agua	A nivel nacional: Departamento de Asuntos de Agua y Silvicultura (LyR) A nivel intermedio: Juntas de	Gestión pública directa, con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública

			agua (provincias) (GRH)		
	Túnez	A nivel nacional: órgano bajo responsabilidad del Primer Ministro	A nivel nacional (LyR y GRH)	Entidades públicas (ONAS para saneamiento y SONEDE para el agua)	Pública
	Uganda	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Agua y Medio Ambiente, Autoridad Nacional de Gestión del Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidad pública (NWSC), con casos de gestión pública directa y operadores privados bajo PPP	Pública
	Zambia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional : Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidades públicas, con menor gestión pública directa (Provincia de Luapala)	Pública
A M É R I C A S	Argentina	A nivel municipal e intermunicipal A nivel intermedio: provincias	A nivel intermedio: Regulador Regional (LyR) A nivel nacional: Secretaría Nacional de Recursos Hídricos (GRH)	Entidades públicas (Aguas y Saneamientos Argentinos), con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Brasil	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Gobierno Estatal (LyR y GRH en ríos estatales) A nivel nacional: Agencia Nacional del Aguas (LyR), Gobierno federal (GRH en ríos federales)	Entidades públicas incluyendo operadores estatales, con casos de gestión pública directa y operadores privados bajo PPP	Pública
	Canadá	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: provincias (LyR, Ministerio de Medio Ambiente para GRH) A nivel nacional: EnvironmentCanada (LyR)	Gestión pública directa con casos de gestión pública directa y operadores privados	Pública
	Chile	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: órgano regulador (SISS) y Ministerio de Obras Públicas (LyR y GRH)	Operación y propiedad privada, con casos de entidades públicas y cooperativas para áreas rurales	Privada
	Colombia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR), Estados (GRH)	Entidades públicas (Corporaciones Regionales Autónomas), con casos de gestión pública directa y operadores privados bajo PPP	Pública
	México	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: (LyR) y Estados (GRH) A nivel nacional: Comisión Nacional del Agua (LyR)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa y de operadores privados bajo PPP	Pública
	Perú	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional (LyR y GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública
	Estados Unidos	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: PublicUtilityCommission (Estados) (LyR) y Estados (GRH) A nivel nacional: EPA (LyR)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas, operadores privados, cooperativas, entre otros.	Pública
	Australia	A nivel intermedio: estados	A nivel intermedio: estados (LyR y GRH) y Cuencas de agua (GRH) A nivel nacional: nivel federal (estrategia de calidad de gestión)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	China	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Comisiones de Cuenca A nivel nacional: Ministerio de Construcción, Ministerio de	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública

A S I A			Salud Pública Nacional (LyR) y Agencia Estatal de Protección al Medio Ambiente (GRH)		
	India	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: estados (LyR y GRH) A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente y Bosques (LyR)	Gestión pública directa con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Indonesia	A nivel intermedio: distritos	A nivel nacional: Ministerios de Obras Públicas, Salud y Asuntos Internos (LyR) y Agencia de Manejo de Impacto Ambiental (GRH)	Gestión pública directa con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Irán	A nivel nacional	A nivel nacional: Ministerio de Energía y Ministerio de Salud y Educación Médica (LyR)	Entidades públicas (Waste and Water Companies, WWC)	Pública
	Israel	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Gobierno y Comisión de Agua (LyR y GRH)	Entidad pública (Mekorot) con casos de gestión pública directa y cooperativas	Pública
	Japón	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: (LyR) y Agencia Japonesa de Medio Ambiente (GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados	Pública
	Jordania	A nivel nacional: Autoridad del Agua de Jordania	A nivel intermedio: Autoridad del Valle de Jordán (GRH) A nivel nacional: Ministerio de Agua e Irrigación (LyR)	Gestión pública directa (por la Autoridad de Agua De Jordania), con pocos casos de entidades públicas	Pública
	Libano	A nivel intermedio: 4 autoridades del agua	A nivel nacional: Ministerio de Agua y Energía (LyR) y Autoridad del Agua (GRH)	Entidades públicas	Pública
	Malasia	A nivel intermedio: Gobiernos estatales	A nivel nacional: (GRH) y Regulador Nacional (SPAN) (LyR)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública
	Palestina	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Consejo Nacional del Agua (LyR) y Autoridad Palestina del Agua (GRH)	Entidades públicas (4 sistemas de agua regionales) con casos de gestión pública directa	Pública
	Arabia Saudí	A nivel nacional: Ministerio de Agua y Electricidad (LyR y GRH)		Entidad pública (National Water Company) con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Singapur	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)		Entidad Pública (Public Utility Board- PUB)	Pública
	Corea del Sur	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa	Pública
	Tailandia	A nivel municipal e intermunicipal: Área Metropolitana de Bangkok A nivel intermedio: Provincias	A nivel nacional: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (LyR) y Comité Nacional de Recursos Hídricos (NWRC) (GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Turquía	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Energía y Recursos Naturales (LyR) y Obras Hidráulicas Públicas (DSI) (GRH)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa	Pública
	Austria	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Gestión Agrícola, Forestal Medio Ambiental e Hídrica (LyR y GRH)	Gestión pública directa con casos de cooperativas en pueblos rurales pequeños	Pública
	Bélgica	A intermunicipal principalmente	A nivel intermedio: los tres gobiernos regionales de Bélgica	Entidades públicas con casos de gestión pública	Pública

E U R O P A			(LyR y GRH)	directa, operadores privados y cooperativas, entre otros.	
	Bulgaria	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: 4 directorados de cuenca (GRH) A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente y Agua (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Croacia	A nivel municipal e intermunicipal A nivel intermedio: condados	A nivel nacional: Directorado Estatal de Agua (LyR) y HrvatskeVode (Agencia Estatal) (GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas	Pública
	Chipre	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Departamento de Desarrollo Hídrico (WDD) (LyR y GRH)	Gestión pública directa (por las Juntas Municipales de Agua y Alcantarillado)	Pública
	República Checa	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Juntas de Cuenca (GRH) A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Dinamarca	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Consejos (GRH) A nivel nacional: Agencia Danesa de Protección Medioambiental (LyR)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y cooperativas bajo propiedad de usuarios	Pública
	Estonia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: nivel de cuenca (GRH) A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Finlandia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: 13 centros regionales A nivel nacional: Ministerio de Agricultura y Silvicultura (LyR y GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública
	Francia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: 6 distritos de cuenca + agencias de agua (GRH) A nivel nacional: Ministerios de Medio Ambiente, Salud e Interior (LyR) y Ministerio de Medio Ambiente (GRH)	Operadores privados bajo PPP con casos de gestión pública directa y entidades públicas	Pública
	Alemania	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Länder (LyR) A nivel nacional: Ministerio Federal del Medio Ambiente (LYR) y Agencia Federal de Medio Ambiente+ Ministerio Federal del Medio Ambiente (GRH)	Entidad pública (Standtwerke) con casos de gestión pública directa y operadores privados bajo PPP	Pública
	Grecia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio del Medio Ambiente (LyR y GRH)	Operadores privados con casos de entidades públicas y gestión pública directa	Pública
	Hungría	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente y Agua (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP	Pública
	Islandia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente + Ministerio de Industria (LyR) y Ministerio de Industria (GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados bajo PPP y cooperativas en áreas rurales	Pública
	Irlanda	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa, operadores privados y cooperativas.	Pública
	Italia	A nivel municipal e	A nivel municipal e	Entidades públicas con	Pública

	intermunicipal: Áreas Territoriales Óptimas (ATO)	intermunicipal: Áreas Territoriales Óptimas (ATO) (GRH) A nivel nacional: Ministerio del Medio Ambiente (LyR y GRH)	casos de operadores privados bajo PPP	
Lituania	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR) y Agencia de Protección Ambiental (GRH)	Entidades públicas con casos de cooperativas	Pública
Luxemburgo	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Administración del Agua (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa	Pública
Países Bajos	A nivel municipal e intermunicipal: para la recolección de aguas residuales A nivel intermedio: Compañías regionales para agua potable y Juntas de Agua para tratamiento de aguas	A nivel intermedio: Juntas de Agua A nivel nacional: Rijkswaterstaat (LyR y GRH)	Entidades públicas (10 Compañías de Agua para agua potable) con gestión pública directa (para la recolección de agua residual)	Pública
Noruega	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR) y Directorado Noruego de Recursos Hídricos y Energía + Autoridad Noruega de Control de Contaminación (SFT) (GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y operadores privados bajo PPP	Pública
Polonia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR) y Autoridad Nacional de Gestión del Agua (GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados	Pública
Portugal	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidad pública (Aguas de Portugal- AdP) con casos de gestión pública directa y operadores privados	Pública
Rumania	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR) y Administración Nacional de Aguas Rumanas (GRH)	Entidades públicas con casos de operadores privados	Pública
Rusia	A nivel intermedio	A nivel nacional (LyR y GRH)	Entidades públicas con casos de gestión pública directa y operadores privados	Pública
Eslovaquia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Oficina Reguladora de la Red de Industrias (URSO) (LyR) y Ministerio de Medio Ambiente (GRH)	Entidades públicas (Compañías regionales de agua) con casos de gestión pública directa y operadores privados	Pública
España	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel intermedio: Comunidades autónomas (LyR) y Comunidades autónomas y autoridades de cuenca (GRH) A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR y GRH)	Entidades públicas con otros tipos de operadores.	Pública
Suecia	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Ministerio de Medio Ambiente (LyR) y Agencia de Protección Ambiental (GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas y un caso de operador privado	Pública
Suiza	A nivel municipal e intermunicipal	A nivel nacional: Oficina Federal para el Medio Ambiente (FOEN) (LyR y GRH)	Gestión pública directa con casos de entidades públicas	Pública
Ingllaterra y Gales	A nivel intermedio A nivel nacional: DEFRA (supervisión)	A nivel nacional: Inspectorado de Agua Potable (LyR) y Agencia Ambiental (GRH)	Operación y propiedad privada	Privada

Nota: LyR: leyes y regulación, GRH: gestión de recursos hídricos

ANEXO II



Pacto de Estambul sobre el Agua Para las Autoridades Locales y Regionales

Los alcaldes y los representantes electos locales y regionales de diferentes países reunidos en Estambul en marzo de 2009, adherimos al **PACTO DE ESTAMBUL PARA EL AGUA** con el fin de desarrollar estrategias para la gestión del agua que permitan responder a los cambios globales.

La *Declaración de Gobiernos Locales sobre el Agua*, adoptada el 21 de marzo de 2006 en el Cuarto Foro Mundial del Agua celebrado en México, destacó el rol y la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales en la gestión del agua y del saneamiento e invitó a los gobiernos nacionales a desarrollar una colaboración más eficaz.

Reafirmamos aquí los compromisos anteriores y nuestra voluntad de liderar estrategias integradas para la gestión del agua con el fin de “reducir las brechas sobre el agua”, fortalecer las capacidades de nuestras ciudades y regiones para responder a las presiones externas y contribuir al desarrollo sostenible.

PARTE I – Declaración de los Gobiernos Locales y Regionales y acciones propuestas

En este Pacto, reconocemos que:

- El acceso al agua de calidad y al saneamiento es un derecho básico para todos los seres humanos. El agua desempeña un papel esencial para la vida, para la preservación de la salud pública y para la lucha contra la pobreza¹;
- El agua es un bien público que debe estar bajo control público eficaz, independientemente que su gestión se delegue o no al sector privado;

¹ Apoyamos la iniciativa por el derecho al agua de la Comisión de la ONU sobre los derechos humanos.

- El saneamiento es tan importante como el abastecimiento del agua y debe ser una de las prioridades políticas de los gobiernos locales, regionales y nacionales;
- El nivel local desempeña un papel cada vez más importante dentro del proceso de suministro del agua y de los servicios de saneamiento;
- Las transformaciones rápidas, como el aumento de la población, el desarrollo económico, la migración y la urbanización – más de la mitad de la población vive hoy en ciudades –, están acrecentando la presión sobre los recursos hídricos, sobre las infraestructuras y sobre los sistemas que facilitan abastecimiento de servicios de agua y de saneamiento a nuestros ciudadanos, empresas, industrias e instituciones. Estos cambios mundiales incrementan las dificultades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en relación al agua y al saneamiento²;
- Las barriadas pobres y los asentamientos precarios en y alrededor de las ciudades son cada vez más numerosos. La pobreza se convierte en un problema urbano que plantea la necesidad de encontrar un vínculo entre el acceso al agua y al saneamiento, y el régimen de propiedad de la vivienda;
- El cambio climático impactará sobre todos los aspectos del ciclo del agua, los cuales afectarán a los ciudadanos: se notará más la escasez del agua; aumentarán los fenómenos extremos tales como las inundaciones y las sequías; el nivel del mar, así como las temperaturas; se verán afectadas la renovación de las aguas subterráneas, cambiarán los ciclos de precipitación y los regímenes de los ríos;
- La gestión de los recursos hídricos a nivel local y regional puede ser una herramienta para facilitar adaptación a las transformaciones globales;
- Cuando se comparan, la naturaleza, el alcance, y la dinámica de los problemas del agua entre países desarrollados y en desarrollo se observan aspectos comunes y diferencias. Mientras que la insuficiencia o el envejecimiento de las infraestructuras son un problema común, el financiamiento, el fortalecimiento de las capacidades y el mejoramiento del marco legal son una preocupación más aguda en los países en desarrollo;
- Necesitamos definir un nuevo enfoque más coherente para responder a la demanda de agua a nivel local y regional, para favorecer la mitigación y adaptación frente a las transformaciones mundiales. Una gestión más equitativa, eficaz y sostenible de los recursos y servicios hídricos requiere de un enfoque integrado, una acción coordinada y de una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno;
- El saneamiento tiene que ser integrado en la planificación a nivel local y regional, conjuntamente con otros aspectos como el drenaje pluvial, el abastecimiento en agua potable, el tratamiento de aguas residuales y de los residuos, promoviendo allí donde

² Los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas proponen reducir a la mitad el número de personas sin acceso al agua potable y al saneamiento en el 2015. Este objetivo concierne directamente a los gobiernos locales.

sea posible enfoques descentralizados, y apoyándose en campañas de educación y sensibilización para mejorar la higiene doméstica;

- La planificación y los proyectos locales y regionales deben ser más sensibles al problema del agua;
- El operadores/proveedores de servicios públicos desempeñan un papel clave en el abastecimiento de agua y en los servicios de saneamiento; los mecanismos de apoyo son insuficientes para mejorar y reforzar su capacidad operativa;
- El acceso a un agua de calidad y a servicios de saneamiento supone costes. No obstante, se debe garantizar financieramente el acceso equitativo al agua y al saneamiento en cantidad y calidad suficientes, en particular adaptando los sistemas de recuperación de costos para permitir el acceso a las poblaciones más desfavorecidas;
- El uso del agua en zonas urbanas y rurales es muy interdependiente. Una política sostenible de gestión del agua a nivel local es esencial para garantizar la producción agrícola y prevenir la despoblación rural; las autoridades locales deben ser conscientes de la importancia del sector rural y de la agricultura, que desempeñan un papel importante en el abastecimiento de los centros urbanos.

En apoyo de nuestro compromiso como alcaldes y representantes electos locales y regionales, pedimos a nuestros gobiernos nacionales y a las instituciones internacionales:

- Hacer de la seguridad del agua una de las prioridades políticas nacionales e internacionales, apoyándose en el principio de que los recursos hídricos deben ser distribuidos de forma racional y equitativa entre todos los usuarios por razones sociales y de salud pública, para sostener el empleo y la actividad económica, para desarrollar la cultura y el ocio, así como entornos saludables y agradables;
- Acelerar la implementación de los compromisos asumidos sobre el acceso al agua y al saneamiento, así como en la lucha contra la pobreza, en particular en los países en desarrollo, con el fin de alcanzar las metas definidas en el Plan de Implementación de Johannesburgo (JPOI) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);
- Establecer un diálogo para garantizar que, a través de una transferencia eficaz de competencias y de recursos, las autoridades locales y regionales dispongan de un marco legal, de los recursos financieros, de la capacidad institucional y de las competencias humanas y técnicas necesarias para gestionar el abastecimiento de agua y el saneamiento a nivel local y regional. En acuerdo con el principio de subsidiaridad y en consulta con los diferentes actores, los gobiernos locales deberían tener la posibilidad de elegir entre los diferentes modelos de gestión;
- Asociar a las autoridades locales y regionales en los procesos de definición e implementación de estrategias políticas de gestión sostenible del agua a nivel nacional y supranacional para mejorar el acceso al agua y al saneamiento y para prepararse al cambio climático y a las transformaciones globales, en particular en los países insulares

y costeros. Estos desafíos requieren de la realización de nuevos proyectos para anticipar los efectos del cambio climático sobre el agua, el saneamiento, las aguas pluviales y otras infraestructuras urbanas;

- Desarrollar mecanismos financieros innovadores y marcos legales para facilitar a los gobiernos locales y regionales el acceso al financiamiento directo y aumentar los recursos financieros para las infraestructuras de agua y saneamiento con el objetivo de responder a las necesidades de poblaciones, sobre todo las más pobres, y para adaptarse a las transformaciones globales;
- Incluir las inversiones en el sector del agua en las operaciones de reducción de deuda, como podría ser el intercambio de deuda por inversión en el sector del agua y saneamiento;
- Prestar más atención a la comprensión y análisis de los pronósticos sobre el clima, a los cambios demográficos y a otros acontecimientos que afecten el ciclo del agua y a sus sistemas de gestión a escala nacional y regional, y compartir estos conocimientos con los gobiernos locales para ayudarles a interpretar esos acontecimientos y su impacto a nivel local;
- Establecer mecanismos eficaces para implicar a los gobiernos locales y regionales en el proceso de gestión de las cuencas hidrográficas;
- Coordinarse más para considerar el impacto de las decisiones políticas sectoriales sobre el ciclo del agua en particular en las zonas rurales y urbanas, así como sobre los ecosistemas;
- Apoyar la cooperación internacional de las autoridades locales y regionales para alcanzar las metas de los ODM con respeto al agua y al saneamiento, sobre todo a través del financiamiento de cooperaciones directas entre gobiernos locales y regionales de los país desarrollados y en desarrollo y vía la utilización, allí dónde sea posible, de una parte del financiamiento obtenido de los usuarios para los servicios de agua y de saneamiento.

PARTE II – Compromiso de los gobiernos locales y regionales

Al mismo tiempo que reconocemos la urgente necesidad de desarrollar estrategias eficaces, también recordamos que las ciudades y regiones dependen de la existencia de marcos legales, institucionales y financieros adecuados así como de la disponibilidad de capacidades técnicas y humanas. El impacto del cambio climático, del crecimiento demográfico, de la urbanización intensiva, del crecimiento económico, así como de otros factores que inciden sobre los recursos y sistemas hídricos locales, es hoy más rápido que la capacidad de respuesta de los sistemas políticos y sociales.

Por estas razones, nosotros, en nuestra calidad de alcaldes y representantes electos locales y regionales, firmamos el **PACTO DE ESTAMBUL SOBRE EL AGUA** en nombre de nuestros gobiernos locales y regionales, para expresar claramente nuestra voluntad política

de enfrentar estos retos, haciendo todo lo que esté al alcance de nuestras competencias y recursos, para contribuir a mejorar la gobernanza del agua y a orientar nuestra política local hacia una gestión sostenible del agua.

Pero también esperamos que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales reconozcan el papel esencial de los gobiernos locales y regionales en el mejoramiento del acceso al agua y en la implementación de medidas de adaptación exitosas para el sector; y que inicien, en un futuro próximo, las reformas políticas necesarias para hacer que los esfuerzos de los gobiernos locales y regionales sean jurídica y técnicamente factibles, financierables y eficaces.

Para concretizar nuestro compromiso, utilizaremos nuestro peso político para implementar un enfoque integrado y participativo para la gestión sostenible del agua y del saneamiento, y para realizar las siguientes acciones en nuestra ciudad o región apoyándose en las líneas directrices mencionadas en el anexo³:

- Un *análisis* de las presiones internas y externas que pesan sobre los recursos hídricos locales y sobre la biodiversidad acuática para identificar los principales desafíos relacionados con su conservación;
- Un *inventario* de las políticas de los gobiernos locales y regionales, de las estrategias y planes que necesitan ser adoptados para responder a los desafíos globales que amenazan a mediano y largo plazo los recursos locales y los sistemas hídricos;
- El desarrollo de un *diálogo con todas las partes a nivel local/regional* para establecer una visión común entre los principales actores y definir las prioridades locales así como planes de acción para el sector del agua;
- La definición de *objetivos y de metas medibles*, adaptadas a nuestro territorio, en acuerdo con los compromisos del **Pacto de Estambul sobre el Agua**, y un mecanismo de seguimiento para poder dar cuenta de nuestras estrategias y acciones;
- La implementación de nuestros *planes de acción* para mejorar los servicios de agua y de saneamiento y para incrementar la capacidad de adaptación local y regional frente a las transformaciones mundiales.

Nos comprometemos también a informar y compartir los desafíos y los progresos de nuestras ciudades hacia el logro de las mencionadas acciones en el próximo Foro Mundial del Agua en 2012.

³ Véase las opciones para Diagnóstico, Metas y Medidas en la sección "Directivas".

ANEXO / Líneas Directrices para un plan de acción local y regional (a adaptar a cada contexto local)

Diagnóstico

Las autoridades locales y regionales deberían desarrollar una evaluación de los desafíos que tendrán un mayor impacto sobre los recursos hídricos y sobre los servicios de agua y de saneamiento, incluyendo los siguientes, según sea el caso:

- Llevar a cabo un análisis, en cooperación con todos los actores, de las consecuencias de los cambios demográficos sobre el uso del suelo y sobre las tendencias económicas, para medir sus consecuencias sobre los recursos hídricos y sobre su disponibilidad;
- Determinar el porcentaje de población que carece de acceso al agua potable y al saneamiento;
- Identificar la población más vulnerable a los problemas de salud de origen hídrico;
- Llevar a cabo un estudio sobre las necesidades en infraestructuras para el agua y el saneamiento, incluyendo la rehabilitación, y su adecuado financiamiento;
- Analizar los obstáculos para una gestión más integrada, incluyendo presiones sectoriales;
- Recopilar los mejores pronósticos climáticos aplicables a los factores hidrológicos que afectan a la ciudad / autoridad local – tanto de fuente fluvial como marítima;
- Evaluar la capacidad de la ciudad para prestar servicios de agua y de saneamiento frente a los escenarios extremos generados por cambios climáticos y globales.
- Determinar otros riesgos relacionados con el clima, los beneficios potenciales y las incertidumbres con respecto a la gestión del agua.
- Realizar una evaluación de la vulnerabilidad en materia de contaminación y desastres originados por fenómenos hídricos.
- Evaluar, reforzar e implementar marcos legales reguladores y reforzar la capacidad institucional.
- Determinar las necesidades en agua para apoyar las necesidades sociales, económicas (agrícolas e industriales), instituciones y medioambientales.

Metas

Los gobiernos locales y regionales deberían desarrollar metas concretas y apreciables, en conformidad con las circunstancias locales, con su jurisdicción y sobre una base voluntaria.

Ejemplos de tipos de metas:

- Reducir la tasa de pérdida de agua de x% por x año.
- Incrementar el abastecimiento de agua para uso humano en x% por x año.
- Incrementar el abastecimiento de agua per cápita de x litro por día por x año.
- Ahorrar x% del consumo doméstico anual por habitante por x año.
- Alcanzar estándares de calidad de agua reconocidos a nivel internacional en x años.
- Lograr x% de recolección y x% de tratamiento de aguas negras en x años.
- Realizar una inspección de x% de aguas servidas industriales por año.
- Asegurar un monto apropiado de agua para las necesidades de los ecosistemas en x años.

- Limitar las destrucciones producidas por desastres de origen hídrico del x% del PIB nacional (o regional) a menos del 5%.

Medidas

Para realizar estas metas, como las mencionadas arriba, se pueden adoptar las medidas siguientes:

- Técnicas recientes para la gestión del agua, del saneamiento y de los riesgos naturales vinculados al agua para responder a la urbanización y a los acontecimientos provocados por los cambios mundiales, teniendo en cuenta el abastecimiento de agua en las zonas rurales;
- Adopción de medidas de planificación y de ordenamiento territorial para prevenir y luchar contra el aumento de riesgo de inundación tanto de los ríos como del nivel del mar;
- Diversificación de las fuentes de abastecimiento de agua a través de nuevas instalaciones de almacenamiento, la extracción sustentable de aguas subterráneas, la conservación del agua, el reciclaje del agua y la desalación para asegurar una mayor flexibilidad en el abastecimiento futuro;⁴
- Introducción de un marco regulador para promover la participación pública en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del agua y el financiamiento a nivel local / de cuenca / de la región, mejorando así la gobernanza del agua;
- Inversión en infraestructuras sostenibles;
- Reducción de los impactos sanitarios negativos relacionados con el agua entre la población urbana;
- Protección del medio ambiente, y en particular de los hábitats acuáticos, contra los efectos acumulados del desarrollo urbano y el cambio climático;
- Restringir la utilización del suelo para proteger los recursos hídricos y la biodiversidad;
- Cooperación con la industria y el sector empresarial para optimizar la eficiencia del sector del agua, favorecer el reciclaje y limitar la contaminación;
- Privilegiar las soluciones de gestión del agua que sean económicas y eficaces, como la recolección de agua de lluvia y el reciclaje de aguas residuales;
- Desarrollar e implementar planes o medidas estructurales y no estructurales para el manejo de riesgos y para reducir los daños causados por desastres relacionados con el agua;
- Desarrollo e implementación de planes para el control de las inundaciones y sequías, para mejorar el drenaje, para responder a los desastres y prepararse para la elevación del nivel del mar;
- Desarrollo e implementación de planes para rediseñar la infraestructura para resistir a los fenómenos extremos o para asegurar su desempeño ante las nuevas situaciones;

⁴ Los siguientes gobiernos locales y regionales solicitaron se mantenga la referencia a la "transferencia de agua entre cuencas". Generalitat Valenciana, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (España), Comisión Inter mediterránea de la Conferencia des Regiones Periféricas Marítimas (CIM-CRPM)

- Implicación de las mujeres y de los jóvenes en el abastecimiento, la gestión y el mantenimiento de los recursos hídricos y en la reducción de riegos;
- Utilización de tecnologías adaptadas a nivel local e innovadoras para incrementar la eficacia y la cobertura de los sistemas de agua y de saneamiento;
- Impulsar la transferencia de capacidades, formación y tecnología para garantizar la gestión sostenible del agua y el desarrollo económico.



ANEXO III

6th World Water Forum

Message from Local and Regional Authorities

Marseilles, 15 March 2012

- 1) During the 5th World Water Forum, local and regional elected officials, their representative associations and the World Water Council joined efforts in order to mobilize more than 250 elected officials worldwide and convince them to adopt the Istanbul Water Consensus. We are pleased that more than 1000 cities and regions from 56 countries have committed themselves to implement integrated approaches in water management to cope with global changes and thus have put the issue of water and sanitation at the heart of their strategies.
- 2) The actions advocated by this Istanbul Water Consensus have since been supported by:
 - United Nations General Assembly Resolution 64/292 voted in July 2010 recognizing the right to access safe and clean drinking water and sanitation as a human right;
 - The call made at the MDG+10 Summit in September 2010 to redouble its efforts to achieve the Millennium Development Goal 7C;
 - International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for All, adopted by the UN-Habitat Governing Council in April 2009.
- 3) We welcome the Ministerial Declaration of the 6th World Water Forum which emphasizes “the particular role of local and regional authorities in the principle of subsidiarity” and affirms the need to strengthen their capacity to fulfill their responsibilities.
- 4) We are proclaiming a better definition of the roles and responsibilities of organizing authorities and of their operators.
- 5) We commit ourselves to pursue and intensify our actions within the framework of the Istanbul Water Consensus in cooperation with States and other political levels, to involve users and citizens, and to mobilize other elected officials, in particular through their international organizations, to achieve practical visible results about all main challenges: access to water and sanitation, protection of resources, management of storm water.
- 6) We commit ourselves to enhance the Istanbul Water Consensus to cope with new challenges and to meet the expectations from the different territorial levels.

- 7) Indeed, growing process of decentralization implies that international and national politics work better in relation to territorial strategies for development. It's through this multilevel governance that public authorities will be able to enhance integration and efficiency of their water politics.
- 8) We, Local and Regional Authorities, wish especially to develop policies for international, national, regional and local solidarity, in particular through decentralized cooperation projects. We encourage the development of innovative solidarity financing helping to mobilize the financial resources necessary for the implementation of universal access to water and sanitation and of the protection of resource. We call on States to take useful steps to this end.
- 9) We call upon the States to facilitate the involvement of Local and Regional Authorities in the United Nations Conference on Sustainable Development. We wish the issue of water and sanitation to be at the heart of proposals for "Rio+20": green economy in the context of sustainable development and poverty eradication", and the definition of "the institutional framework for sustainable development". We are asking for making the issue of water and sanitation a Sustainable Development Goal in its own right.
- 10) We agree with the direction of the Ministerial Declaration, which calls to develop tools and indicators to strengthen monitoring and evaluation for these policies. Beyond the 6th World Water Forum, we call upon the international organizations of local and regional authorities, with the support of the World Water Council, to ensure the monitoring of commitments made by local and regional governments, to report on progress and to promote them among international organizations and to the general public.