

# El Derecho Humano al Agua en México. Un análisis desde la perspectiva de gobernanza y los proyectos políticos

Alex Ricardo Caldera Ortega<sup>1</sup>

Daniel Tagle Zamora<sup>2</sup>

Blanca Paulina Escalante Rocha<sup>3</sup>

## Resumen

El presente texto parte de la premisa que para materializar el derecho humano al agua se tiene que asumir como un asunto de política democrática, alejada del proyecto privatizador dominante en el sector de agua potable y saneamiento (SAPS) en América Latina. Tiene por objeto explicar de manera breve tanto lo referente al derecho humano al agua, como los factores y características que lo determinan frente a una disputa entre proyectos políticos rivales.

## Palabras clave

Agua; Saneamiento; Derechos Humanos; Políticas Públicas; Gobernanza

**O direito humano á água no México. Uma análise desde a perspectiva de governança e projetos políticos.**

## Resumo

O presente texto parte da premissa que para materializar o direito humano á água é necessário assumir a questão como um assunto de política democrática, distinto do projeto privatizador dominante do setor de água potável e saneamento na América latina. Pretende-se explicar de forma breve tanto o que diz respeito ao direito humano pela água, quanto os fatores e características que o determinam frente a uma disputa de projetos políticos conflitantes.

## Palavras-chave

Água; Saneamento; Direitos Humanos; Política Pública; Governança

## The Human Right to Water in Mexico. An analysis from the perspective of governance and political projects

### Abstract

This paper starts from the premise that to realize the human right to water has to take from the perspective of democratic politics, which is remote key privatization project in the sector of water and sanitation (SAPS) in Latin America. Also our object is to explain briefly both respect the human right to water, as the factors and characteristics that determine front of a dispute between rival political projects.

### Keywords

Water, Sanitation, Human Rights, Public Policy, Governance

### Introducción

Es claro que los pobres resultados en el sector de agua potable y saneamiento (SAPS) en México y América Latina se deben a una configuración que reproduce la concentración de poder, la pobre institucionalidad para incentivar la participación de la mayoría de los usuarios, así como una tendencia a favorecer patrones de comportamiento de influencia y negociación entre la élite, así como marginar el debate y la cooperación entre los posibles interesados.

Las mejores prácticas en mundo han demostrado que los más efectivos arreglos institucionales son aquellos en los que la población no sólo tiene asegurada el agua para su consumo humano y productivo en cantidades razonables, sino que la tiene básicamente porque todos los intereses han sido representados en la toma de decisiones, lo que ha permitido desarrollar sentido de equidad, innovación y aprendizaje tanto de prestadores de servicio como de los usuarios mismos.

En México se ha reconocido el llamado “derecho humano al agua” a partir de la reforma constitucional al artículo 4° en febrero de 2012, la cual añadió a su párrafo sexto el reconocimiento a el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible<sup>4</sup>. La reforma obedece al alineamiento con la Observación General No. 15 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que desde 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había

impulsado para ser asumido por los países miembros. El Gobierno de México, por lo menos en los diez años siguientes manifestó en varios foros internacionales sus dudas sobre la pertinencia de la medida, pero finalmente se accedió a la reforma constitucional. La reforma constitucional mexicana establece que el Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos, y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Para esto la reforma mandató al legislativo para que se elaborará una Ley General de Aguas que en el plazo de 700 días estuviera lista para materializar éstos esfuerzos por parte de la autoridad (VELASCO, 2015). A cuatro años de incumplimiento se tiene claro que aún hay resistencias por parte de varios sectores de la élite política para materializar el derecho humano al agua.

En términos de mecanismos para asegurar el acceso universal a los SAPS, o por lo menos que permitan introducir criterios que para que la acción pública procure mayor equidad, el gobierno deberá seguir manejando la política básicamente desde un punto de vista redistributivo. Efectivamente, el acceso al agua no sólo es una cuestión técnica, sino esencialmente política.

### **La idea de proyectos políticos en torno a lo gobernanza del agua**

Al comenzar habría que partir por reconocer que el concepto “gobernanza” (*governance*), con uso creciente en el argot político y académico para referirse al cambio en el patrón de dirección de la sociedad en la gestión de lo público, se hace desde un continuo variante respecto a posiciones con respecto a la profundización de la democracia en torno a las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. El término gobernanza regularmente ha adquirido relevancia en este campo disciplinario tratando de indicar un nuevo “estilo” de gobierno emergente en este proceso de desplazamiento de la esfera pública, donde el control jerárquico del Gobierno, ha dado paso a esquemas de mayor cooperación entre el propio “Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (MAYNTZ, 2000).

El concepto ha sido utilizado para describir el hecho que varias políticas sociales y servicios públicos han empezado a llevarse a cabo mediante fórmulas que no sólo incluyen la responsabilidad del Gobierno, sino con la acción y participación de agentes económicos y sociales diversos (AGUILAR, 2006, p. 84). Sin embargo, el espectro de posiciones es variante y, la mayor de las veces, en conflicto (CALDERA, 2015b).

Estas posiciones las podemos entender como ‘proyectos políticos’ en disputa en torno a la constitución de lo público (donde obviamente está el diseño de mecanismos para la asignación y distribución de bienes escasos, como el agua). Los proyectos políticos son entendidos por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006, p. 43) como el “conjunto de preferencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”. El tipo de vínculo que se establecen entre sociedad política y sociedad civil está en relación directa con la coincidencia de los proyectos políticos existentes, que pueden ser – dada la experiencia la latinoamericana – o de tipo autoritario, neoliberal o democrático-participativo.

En este trabajo caracterizamos dos proyectos políticos referidos al enfoque de gobernanza. Se trata de proyectos que disputan “la construcción democrática” del presente y futuro de nuestros países, así como los paradigmas de entendimiento de las posibilidades de las relaciones Estado-sociedad, y de éstas con la gestión del agua.

La primera de las vertientes es la ligada al proyecto “neoliberal”, que ve la reforma del Estado como una transformación “desde arriba”, con la sociedad sólo tomada en cuenta en su dimensión de cliente, consumidor de bienes escasos o competidora en torno a usos en búsqueda de la eficiencia. En el otro lado del espectro está el proyecto político “democrático-participativo” que busca reconocer los propios límites de la democracia representativa, las potencialidades de la comunidad como posibilidad de la sostenibilidad de interdependencias no mercantiles (SANTOS, 2005) y un equilibrio de relaciones entre ésta y el medio ambiente.

En términos de los intereses y valores defendidos por cada proyecto político, se identifica el surgimiento claro de dos coaliciones de defensa a partir de su concepción de la naturaleza del agua: por un lado la coalición que promueva la visión del agua como un bien económico y al mercado como mejor instrumento de asignación, y por otro la coalición que identifica al agua como un bien social o común, como un derecho humano. Es el contexto de las controversias en la que se disputa entre ser un ‘ciudadano del Estado’, o un ‘ciudadano del mercado’ (SPILLER, 2006, p. 143). La coalición promotora del agua como bien económico en un periodo de poco más de treinta años logra cierta hegemonía, respaldada por la capacidad de influencia de empresas multinacionales que se comprometen con este proyecto político, e incluso de una mayoría de gobiernos, tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, que se apegan al modelo de desarrollo neoliberal<sup>5</sup>. Las técnicas utilizadas por esta coalición que explican su efectividad

durante el periodo incluyen no sólo la argumentación en pro de liberalizar los mercados del agua (privatizar servicios) y asignar derechos de propiedad ahí donde se mantienen el carácter público, sino incluso se utiliza la coacción a partir del condicionamiento de apoyos financieros a los países en desarrollo que lo solicitan. La coalición en pro del agua como derecho humano se apoya en instancias de la ONU, tales como la PNUMA, la UNESCO o la CEPAL, pero es menor su influencia. Por su parte la permeabilidad de la coalición promotora del agua como bien económico es baja, ignorando por completo la posición alternativa.

Recientemente los actores participantes en esta disputa se incrementan, la respuesta a la promoción del agua como bien económico hace reaccionar a amplios sectores ciudadanos, quienes se articulan a través de organizaciones sociales y movimientos sociales. Pero la estabilidad en el escenario del dominio de la coalición privatista es muy alta pues aparte de la vinculación a través de instancias especializadas y foros oficiales internacionales<sup>6</sup>.

Las dos principales coaliciones promotores se mantienen, aunque la que está en pro del derecho humano al agua empieza a diversificarse. Ésta última coalición como un todo comparte en su núcleo de valores y creencias su consideración de que el agua es bien social, un derecho, individual y colectivo, fundamental, universal e inalienable, constitutivo de la dignidad humana, además de que la propiedad general del recurso debe ser en todas las circunstancias pública, administrada por el Estado o directamente por las comunidades. La postura radical por su parte se opone a toda posibilidad de mercantilización del agua, para todos los usos y en todas condiciones; mientras que la postura moderada si bien comparte con la radical la idea de que el acceso al agua para uso personal es absoluto y no negociable, y debe estar garantizada libremente en montos adecuados y suficientes (de 50 a 100 litros por día), el agua que es usada para fines económicos debe tener un costo<sup>7</sup>. Esta última posición es la que parece estar ganando terreno a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de Johannesburgo y la Observación 15 de la Asamblea General de la ONU de 2002 o incluso en constituciones como la de Uruguay de 2004. Con respecto a las declaraciones de Bonn 2001 y México 2006, el resultado ha sido declarar el agua ambiguamente: tanto como bien económico, como bien social.

Producto de los resultados en varios países donde la participación privada se instaló, se ha corroborado que no necesariamente el sector privado es mejor que el público en términos de eficiencia y eficacia (CASTRO & LAURIE, 2004). Además, queda demostrado que los esquemas de privatización requieren de diseños

institucionales fuertes en materia de regulación y vigilancia que debe ser ejercida a través de mecanismos mixtos de presencia gubernamental y de la sociedad civil. A partir de esto incluso se encuentran declaraciones de organismos como el *World Water Council* (WWC) y la *Global Water Partnership* (GWP) o la misma Unión Europea quienes han aceptado la idea de que los esquemas de participación privada no funcionan en todos los contextos.

La coalición a favor del derecho humano al agua ha cobrado visibilidad y fuerza a través de la promoción de su capital simbólico apoyado en su participación en los mismos foros oficiales y apoyándose en foros alternativos, figuras moralizantes como los tribunales del agua, construcción de redes sociales, y utilizando tanto técnicas blandas (a través de manifestaciones públicas) como duras (respondiendo con enfrentamiento violento, i.e. Cochabamba, Bolivia en el 2000). El alcance y el efecto de esas acciones han constituido un movimiento de mayor alcance en términos globales, sobre todo si se compara con respecto a las dimensiones de la acción política en la década de los noventa en las que la acción de demanda y rechazo se quedó a nivel nacional o simplemente local<sup>8</sup>.

El efecto del discurso de los actores no sólo se ha quedado en las declaraciones de cada una de las reuniones, conferencias o cumbres internacionales (CALDERA & TORREGROSA, 2010). En términos discursivos, los proyectos políticos han tenido el efecto de coordinar a nivel mundial el cambio de los regímenes de la gestión del agua, pero también ha servido para tratar de llamar la atención del público ajeno a esta discusión para buscar apoyo y respaldo a las posiciones y decisiones tomadas por cada uno de los actores internacionales involucrados. En cada uno de los países ha podido penetrar algunos de los paradigmas revisados aquí, convirtiéndose en políticas hídricas específicas.

### **El derecho humano al agua desde el proyecto democrático-participativo**

El derecho humano al agua además de ser aquel que permite a los ciudadanos tener acceso libre al agua, debe garantizar que el recurso sea potable y asequible – su costo no debe de exceder el 3% del ingreso del hogar – y el Estado, por supuesto, es responsable de distribuir el líquido purificado a todos sus ciudadanos. De esto depende la calidad de vida del ciudadano, ya que esto es base para el desarrollo humano, así como de otras esferas de la vida como la producción de alimentos y bienes materiales que las personas necesitamos para vivir, incluso en referencia a un medio ambiente sano<sup>9</sup>.

Así mismo, la Organización Mundial de Salud sostiene que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona/ día para garantizar que las necesidades más básicas se cubran. Es importante mencionar que el agua potable debe presentar las siguientes características: libre de microorganismos, sustancias químicas y peligrosas, y el color, el sabor, y el olor deben de ser aceptables tanto en el uso doméstico como en el personal. Aunado a que el agua debe de recibir un proceso de saneamiento para la protección del mismo con motivo de seguir garantizando el derecho humano al agua según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (ONU, 2014a).

El tema del agua, es tan complejo que involucra tantos factores que es casi imposible abarcar el tema en unas cuantas páginas. Va desde la conciencia del individuo hasta el cambio climático, la tecnología y las políticas públicas que se propongan. Incluso considerar consecuencias como la enfermedad, la desigualdad social, la corrupción y abuso por parte de privados, entre otros, no es solamente el mal uso, desperdicio o contaminación del recurso lo que lleva a situaciones que podemos calificar de “crisis del agua” en el mundo<sup>10</sup>.

Otra de las consecuencias por la falta de suministro y saneamiento de agua en la población es el agravamiento de la desigualdad de género. Según encuestas oficiales del PNUD las mujeres sufren y sienten perder su dignidad por la falta de acceso seguro, higiénico y privado a las instalaciones de saneamiento. En términos de rol de género en el suministro, las mujeres en zonas marginadas siguen desempeñando el papel de “acarreadoras” de agua al hogar (80% en zonas rurales del África Subsahariana, 35% en Asia y 20% en América Latina), exponiéndose a violaciones o dedicando mucho tiempo a esas actividades (ONU 2014b). Las desigualdades con respecto a la distribución del agua y su saneamiento, guardan una importante relación con el desarrollo humano por su asociación con la distribución de oportunidades para la supervivencia, la educación, y la pobreza de ingresos (PNUD, 2006)<sup>11</sup>.

Los casos que podemos considerar como de “buena gobernanza”, no son sólo aquellos que aseguran el agua para el futuro, sino aquellos que sus diseños institucionales contribuyen a la calidad de la democracia en el sector de agua potable y saneamiento a partir de una configuración de que incluye una representación social amplia, proceso decisorio incluyente y procuración de objetivos de equidad y justicia en el acceso al agua limpia. La “democratización” del proceso de regulación hacia quien presta directamente el servicio, sea el gobierno o una empresa privada, es un proceso clave para asegurar resultados positivos tanto en eficiencia y calidad del servicio, como para asegurar el derecho humano al agua (CALDERA, 2015a).

Ahora bien, internacionalmente también domina la idea que una buena gobernanza del agua está asociada tanto con la participación de la iniciativa privada en la gestión directa de los recursos hídricos, entre ellos los servicios de agua o saneamiento, o un manejo desde el sector público bajo principios de mercantilización. Desde la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente de Dublín en 1992 (reunión preparatoria la Conferencia Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU ese mismo año realizó en Río de Janeiro) la orientación de la política fue marcada por la consideración que el agua debía ser considerada un “bien económico”, y por lo tanto gobernando y distribuido a través del mercado, como cualquier mercancía intercambiable (CASTRO, 2005).

No sólo se trató de un desplazamiento de significados (al agua no sería considerado más como un bien esencial para la vida), sino una acción directa de incidencia en el diseño de políticas públicas nacionales—desde los organismos internacionales como el Banco Mundial y otros entes de ayuda financiera a los países en desarrollo—, haciéndola una opción de política dominante, centrada en liberar el sector de los servicios de agua potable y saneamiento a la participación privada.

La discusión sobre el gobierno del agua más adecuado, llevó a plantear a la gobernanza como sinónimo de “buen gobierno” en tanto búsqueda del objetivo central de neutralizar el peso del sector público — al cual se le tachó de ineficaz en el manejo de los servicios y de incentivar siempre el oportunismo gubernamental<sup>12</sup> — a través de la intervención de actores tanto provenientes del mercado como de la sociedad civil. Lo cierto es que esta idealización de la gobernanza peca de ‘ingenua’ (por decirlo de alguna manera) o, como lo plantea Swyngedouw (2000), se trata de un marco ideológico que trata de expandir el proceso de mercantilización a varias esferas de interacción humana, entre ellas el de los servicios esenciales y el medio ambiente. En la práctica, la introducción del sector privado en el sector agua en varios países de América ha generado una neutralización del propio Estado y la sociedad civil, actores que han sido “incapaces de ejercer un rol que contrabalancee y ejerza un mínimo de control sobre las actividades privadas corporativas” (CASTRO, 2005, p. 12).

La experiencia empírica alrededor del mundo demuestra la debilidad de marcos regulatorios al “oportunismo empresarial” que ha maximizado ganancias para dichas corporaciones a expensas de inversiones que el propio Estado sigue haciendo en infraestructura, de altas tarifas que los usuarios pagan y de servicios que cumplen, en el mejor de los casos, los mínimos indispensables en calidad y cantidad<sup>13</sup>.

Otra de las evidencias en los diferentes casos de participación del sector privado en los SAPS es que la conflictividad social y política está alimentada esencialmente por la falta de transparencia, así como por la marginalización de amplios sectores sociales en el proceso de toma de decisiones (*public policy decision making process*). Cochabamba en Bolivia en 2000 fue una de los casos más extremos, pero en otros las críticas al modelo privatizador por parte de actores locales se mantiene por la falta de información y por la falta de inclusión de actores relevantes más allá de los tradicionalmente poderosos en los asuntos de las ciudades y el desarrollo urbano.

América Latina es rica no sólo en experiencias conflictivas en torno al agua y los servicios básicos en las ciudades, sino en salidas institucionales innovadoras en términos democráticos, donde no sólo la participación social es central, sino instituciones políticas que abonan a la transparencia y la rendición de cuentas.

Bolivia, después de su Guerra del Agua en el 2000<sup>14</sup>, ha creado un complejo entramado institucional para asegurar el derecho humano al agua (ESCALANTE ROCHA, 2015). Bolivia es un Estado con organización territorial centralizada, por lo que su gestión del agua está concentrada en el gobierno de la nacional. Derivado de procesos diversos, entre ellos esta situación conflictiva en torno al agua, el gobierno de Evo Moralesha sustentado su gestión en la idea de asegurar derechos no sólo a grupos originarios, sino derechos universales a la sociedad, como el del derecho humano al agua bajo el principio del “buen vivir” (véase cuadro 1).

En Uruguay la sociedad civil impulsó un referéndum el 31 de octubre de 2004, momento en el que el gobierno uruguayo intentó privatizar empresas públicas como las del sector del agua. Este ejercicio de participación democrática logró que el 80% de los uruguayos participaran y lograron detener la iniciativa con un 63% que optaron por el no a la privatización. Este proceso fue muy interesante porque puso en la opinión pública el debate sobre el agua que no existía antes de esto. El referéndum además explicitó los siguientes principios: (1) El agua es de dominio público; (2) La prestación directa y exclusiva del servicio de agua potable y saneamiento por personas jurídicas estatales; (3) La gestión sustentable del agua y el ordenamiento del territorio a nivel de cuencas hidrográficas; (4) Participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación gestión y control de los recursos hídricos (CARRANZA, 2005).

Por su parte Brasil, pasó de una visión 100% privatista y concentrador de riqueza materializada en tenencia de la tierra y agua durante los periodos coloniales, poscoloniales, y que se conservaría durante el siglo XX tanto en las eta-

pas de gobiernos populistas y de gobiernos dictatoriales de corte militar, la tendencia cambiaría con la llegada de la democracia en la década de los ochenta. El gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores en 2003, impulsó la gestión hídrica y las políticas de saneamiento básico al convertirse en el objeto de cambios significativos en las esferas políticas, institucionales y jurídicas (ESCALANTE ROCHA, 2015).

### Cuadro 1. Instituciones para la gobernanza del agua en tres países latinoamericanos

Tipo de instituciones	Bolivia	Uruguay	Brasil
Ejecutivas	<p>Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPS) del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA): El VAPS está formado por la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y la Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Contribuye a la ejecución de programas, políticas, proyectos y normas para el desarrollo, provisión y mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua (EMAGUA). El organismo EMAGUA realiza la ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos del MMAyA.</p>	<p>Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA) del Ministerio de Vivienda, cuya responsabilidad es la formulación de la política de agua. El Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) tiene la función de asesorar a la DINASA en la incorporación de las distintas visiones de la sociedad civil en la gestión y control de las políticas del sector. También se incorporó una Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS).</p>	<p>El Sistema Nacional de Gestión Integral del Agua en Brasil el cual consiste del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, la Secretaría de Recursos Hídricos del Ministerio del Medio Ambiente, la Agencia Nacional del Agua.</p>

<p><b>Participación social</b></p>	<p>Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG). Instancia de diálogo, concertación, coordinación y de gestión participativa social, con las organizaciones sociales y económicas, para adecuar el marco legal del agua, ordenando y regulando los recursos hídricos.</p>	<p>Se reconoce espacios de social en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.</p>	<p>Consejos Estatales de Recursos Hídricos, las Agencias Estatales y los Comités de Cuencas y Agencias de Cuencas. Presupuestos Participativo en los gobiernos locales en los que el gasto social en gran parte van directo al mejoramiento de los SAPS.</p>
<p><b>Transparencia y Rendición de cuentas</b></p>	<p>Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS). La AAPS controla, supervisa, fiscaliza y regula las actividades de agua potable y saneamiento. Además, tiene como competencias regular las actividades que realizan personas naturales y jurídicas, privadas, comunitarias, públicas, mixtas y cooperativas en el sector. Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI). El ASFI, la cual es una institución pública estratégica, transparente y eficiente, que contribuye al desarrollo económico y financiero del país</p>	<p>Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) dependiente del Poder Ejecutivo es el organismo responsable de la regulación y control del sector agua y saneamiento en todo el país. Otros actores importantes son la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEPE) y los Consejos Regionales.</p>	<p>Dirección Nacional de Medio Ambiente Saneamiento (SNSA) del Ministerio de Ciudades. Tiene por misión garantizar el derecho humano al agua a través del acceso universal a agua potable y saneamiento, la colección y el tratamiento de los residuos sólidos, drenaje urbano y el control de vectores y enfermedades transmisibles, así como procurar un medio ambiente sano en las ciudades y el campo. Tribunal de Cuentas de la Unión, encargado de la fiscalización superior en el país.</p>

**Fuente:** ROCHE ESCALANTE (2015) y INDIJ & DOMAS (2013).

La noción de que el acceso al agua es un derecho humano más que una cuestión de factibilidad técnica, es una cuestión de política democrática (CASTRO, 2015). Una gestión de los servicios de agua y saneamiento bajo principios de un proyecto privatista o neoliberal no logrará nunca cerrar la brecha de los saldos

pendientes en la cobertura universal e acceso a estos servicios esenciales. Sólo bajo principios de un proyecto incluyente, democrático-participativo se pueden perseguir objetivos de igualdad y de bienestar civilizado. Siguiendo a Castro (2015), hay que considerar lo siguiente en una agenda post 2015 para obtener resultados positivos ante los saldos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

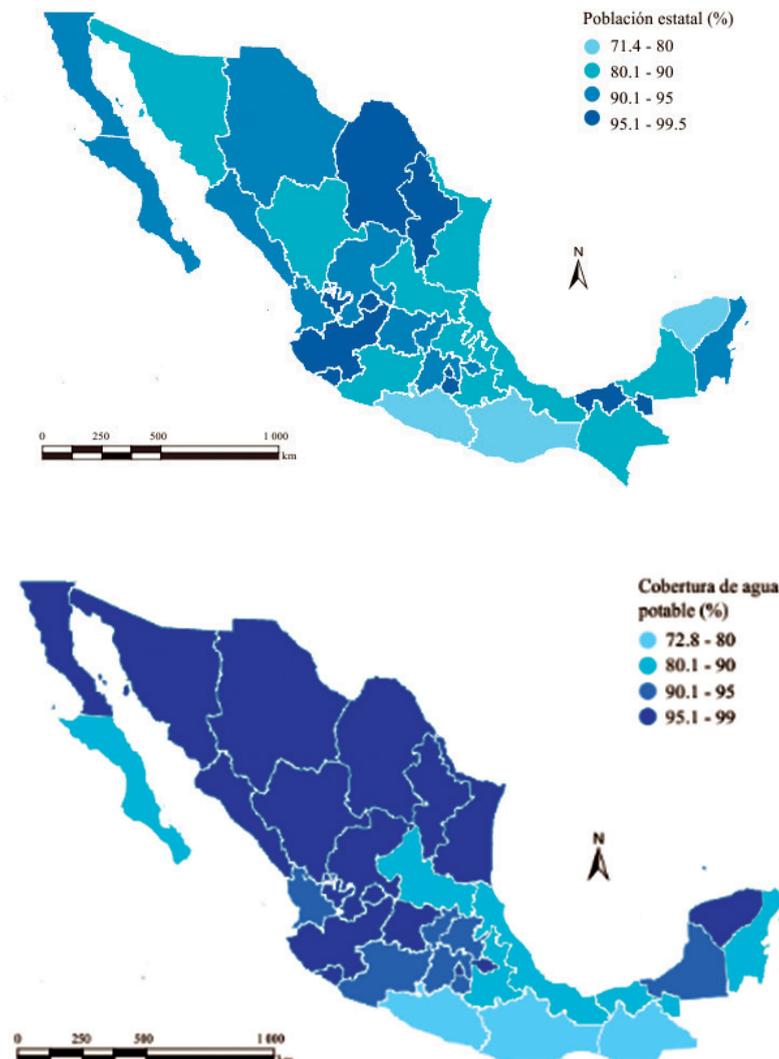
**Las causas del fracaso en la provisión de servicios adecuados de agua y saneamiento son multidimensionales**, involucran procesos y factores naturales, sociales, e individuales, y requieren soluciones sistémicas fundadas en el conocimiento interdisciplinario y en la colaboración intersectorial en la formulación e implementación de políticas públicas. **El sector del agua debe estar sujeto al control democrático, que democratice la política y la gestión del agua**, lo cual requiere la creación de mecanismos legales y administrativos efectivos que permitan un involucramiento significativo, no meramente formal, de la ciudadanía. **Los gobiernos, las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación, y otros actores relevantes deben abandonar su apoyo a la mercantilización la privatización**. Las políticas de mercantilización del agua que han prevalecido durante las últimas tres décadas han fracasado en contribuir al logro de los ODM y han creado una proliferación de conflictos sociales. **Es necesario apoyar el desarrollo de asociaciones público-públicas y público-comunitarias para convertir el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento un bien público y un derecho humano en la práctica**. Es necesario también reconstruir las capacidades de planificación y diseño e implementación de políticas públicas, a todos los niveles, con énfasis en las autoridades locales. (CASTRO, 2015. [negritas en el original])

### El caso de México

De acuerdo a la base de datos de la propia Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), en el año 2010, la cobertura del servicio de agua potable en México alcanzó el 90.93% y la de alcantarillado sanitario el 89.6%<sup>15</sup>. Desafortunadamente, las zonas rurales pobres son las que menos servicios de agua potable y saneamiento tienen, pues solo un 77% de cobertura en el primer caso y del 68% en el segundo<sup>16</sup>. Las entidades con el menor porcentaje de viviendas que cuentan con este servicio son Guerrero y Oaxaca con 72 y 70% respectivamente (INEGI, 2010). Pese a la necesidad de los ciudadanos por hacer uso del recurso,

aquellos que no reciben el servicio en su vivienda, llegan a pagar hasta veinte veces más por éste al contratar camiones cisterna o cualquier otro suministro informal (FCAS, 2014).

**Mapa 1. Acceso al agua potable y al saneamiento en México**



Fuente: CONAGUA, 2013.

Los datos actuales, según el Centro de Información del Agua, que describen la realidad en México son los siguientes (AGUA.org, 2014):

- 360 litros de agua consume diario en promedio cada mexicano.
- 70% es extraída del subsuelo.
- 10.6 millones de personas no cuentan con agua potable en México.
- Entre 30 y 50% del agua para abastecimiento público se pierde en fugas.
- 17% de agua potable es para uso industrial y comercial.
- 46% es para uso doméstico.
- 37% pertenece a tomas clandestinas.
- 106 de 122 es el lugar que ocupa México en calidad mundial de agua.
- 80% de agua en buena calidad se encuentra en los acuíferos.
- 27% de las aguas superficiales son de calidad aceptable.
- 24% de éstas no se usan porque están muy contaminadas.

Las reformas a la Ley de Aguas Nacionales del 2004 plantearon una mayor participación de la sociedad y de los gobiernos locales en la gestión de las aguas nacionales, así mismo el artículo 115° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sostiene que se debe fortalecer el criterio descentralizador al asignar a los municipios la responsabilidad primaria de los servicios de agua y saneamiento, con el apoyo subsidiario de los gobiernos estatales; remediar el vacío jurídico al incluir los servicios de tratamiento y disposición de aguas residuales; establecer una base jurídica sólida para el cobro de estos servicios; así como, instaurar el principio de autonomía hacendaria para los municipios, sin excesos de discrecionalidad, entre otros (AMILPA, 2010).

En México el encargado de la política hídrica es la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), quien se encarga de administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes, para lograr su uso sustentable, con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general, así como, ser autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la gestión integrada del recurso hídrico y sus bienes públicos inherentes (MARAÑÓN PIMENTEL, 2014).

Actualmente, en México aquellos que hacen posible la distribución del agua están bajo las instituciones de los gobiernos locales, es decir, los gobiernos

municipales son los responsables de adaptar políticas públicas a la presente situación del municipio propio.

El artº 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sostiene que cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Así mismo, cada Municipio cuenta con personalidad jurídica y manejo de su patrimonio conforme a la ley y sus ayuntamientos tienen facultades para aprobar (de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados) los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, la organización de la administración pública municipal, la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como la seguridad de la participación ciudadana y vecinal. Y por supuesto el cargo de las funciones y servicios públicos como, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; entre otras facultades y responsabilidades (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2014).

Para entender la dinámica de la política en torno a los sistemas de agua potable y alcantarillado en el país habría que mencionar la reforma constitucional aprobada el 3 de febrero de 1983, a iniciativa del entonces presidente Miguel de la Madrid, quien sugería que debía modificarse el artº 115 y definir las responsabilidades de los municipios en materia de planeación de suelo, servicios públicos, los reglamentos y autonomía presupuestal, entre otros aspectos. Así como la responsabilidad de los municipios respecto a los servicios de agua potable. El cual, traía implícito la devolución y descentralización de la administración, infraestructura e inversión para el agua potable cuya supervisión paso a dividirse entre el gobierno federal, estatal y municipal. Lo que quiere decir que existía la oportunidad de manejar la administración por el municipio y dejar la posibilidad de que si el municipio no tenía la capacidad para afrontar este reto, el gobierno estatal o federal podría intervenir. No obstante el esfuerzo de esta reforma, se dejaron de lado muchos aspectos pues no se establecieron los recursos adecuados, ni el financiamiento óptimo para cumplir con las actividades (PINEDA, 2002).

Otro momento es la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1992, la cual sustituyó a la Ley Federal de Aguas de 1972. Esto representó el principal marco de referencia legislativo que emana del artículo 27 constitucional, relativo al uso o aprovechamiento del agua y sus bienes. Esta nueva Ley de Aguas Nacionales contempla conceptos originales que constituyen una redefinición del marco normativo hidráulico en cuanto a: gestión, vigilancia y control, coordinación, concertación, financiamiento y a todos aquellos aspectos relacionados con la política que, respecto al manejo del agua, impulsa el Gobierno Federal. Algunas de las aportaciones principales de la Ley de Aguas Nacionales fueron: la adecuación de los aspectos institucionales que propician la administración integral del recurso y consolidan a la CONAGUA como autoridad ejecutiva única en la materia; la adecuación de un marco jurídico relacionado con las concesiones y asignaciones que eliminan las prácticas burocráticas que entorpecían el trámite de solicitudes y la expedición de títulos; la creación del Registro Público de Derechos de Agua que, aparte de brindar protección jurídica adicional al usuario acreditado, permite efectuar transmisiones de derechos y cambios de uso del agua, así como las diversas modificaciones y las adecuaciones que se requieran; el planteamiento de nuevos esquemas de financiamiento que, mediante contratos y concesiones, permitan construir, operar y prestar servicios en la infraestructura pública federal, y el establecimiento de los consejos de cuenca hidrológica que, conjuntamente con los acuíferos, constituyen la unidad de gestión básica del recurso hidráulico (ORTÍZ RENDÓN, 1993).

La reforma al artículo 115 constitucional de 1999 obligó al gobierno municipal a hacerse cargo exclusivamente de los servicios públicos enlistados en el catálogo descrito en ese ordenamiento, entre ellos los de agua potable y saneamiento. Al gobierno estatal y federal sólo les otorga la posibilidad de participar subsidiariamente mediante convenio con los gobiernos locales, pero donde este último no pierde la responsabilidad primaria de procurar la eficiencia y calidad de los servicios.

La apuesta por la adopción de mecanismos de mercado para incentivar la inversión y un uso racional del recurso hídrico fue promovida en el sector agua potable, alcantarillado y saneamiento por la CONAGUA desde el inicio de su vida institucional. Desde 1989 publicó los lineamientos para ‘modernizar’ este subsector bajo las premisas de descentralización, autonomía y participación de la iniciativa privada en la provisión de estos servicios. Ante la percepción de que los organismos operadores del servicio en estados y municipios operaban con una

gran carencia de capacidad técnica y niveles bajos de eficiencia administrativa y de recaudación, la CONAGUA empezó a promover las transformaciones legales e institucionales pertinentes para que la transformación alcanzara los objetivos de autonomía de los organismos operadores (independencia de decisiones del ayuntamiento o del poder político de la administración municipal), democratización de los consejos de gobierno de los propios organismos (representación ampliada de sectores de usuarios en los consejos) y autosuficiencia financiera (tarifas que cubrieran los costos de producción y mecanismos para hacer exigible el pago de la contra prestación del servicio).

Con el fin de impulsar estas transformaciones institucionales en estados y municipios la CONAGUA se apoyó en el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) que incluía la formulación de planes y proyectos maestros de infraestructura hidráulica y reestructuración de organismos operadores. Cerca de 206 millones de pesos fueron invertidos en estudios y proyectos, así como \$ 5,000 millones de pesos en infraestructura entre 1991 y 1994 para este programa (PINEDA, 2002).

Dentro de la transformación a las legislaciones locales, la CONAGUA promovió la inclusión en los propios textos legales la posibilidad expresa para que se permitiera la participación privada en varias etapas de la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado o incluso la concesión total del mismo en lapsos mayores a quince años. Así mismo, la CONAGUA se dedicó a impulsar decididamente la participación de la iniciativa privada en esquemas tipo COT (construcción, operación, transferencia) de infraestructura hidráulica, principalmente en acueductos para transferencia de agua potable a grandes distancias, así como en plantas de tratamiento de aguas residuales.

Según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés), en México actualmente destacan 19 contratos de tipo COT, tres concesiones y dos de tipo M&L (gestión y arrendamiento)<sup>17</sup>. Es de resaltar que este informe de la OECD, e incluso otros de la CONAGUA (2003), no se mencione el caso de Navojoa, Sonora, que después de tener un contrato de concesión para la prestación del servicio en términos integrales firmado en 1996 se decidió fuera rescindido en 2005<sup>18</sup>.

El hecho de que solo se hayan concretado cuatro concesiones en todos estos años habla del nivel de controversia y dificultad con la que se ha topado la CONAGUA y todos los promotores internacionales y locales para impulsar este esquema en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado en el país.

Si bien la participación del sector privado en la presentación directa de lo SAPS era la alternativa más radical y que finalmente encontró menos materialización en los procesos de modernización que se iniciaron en todo el país, la opción más comúnmente seguida fue la “corporatización” del sector<sup>19</sup>. Es decir, el objetivo de consecución de mayor autonomía de los organismos operadores de agua frente a los gobiernos estatales y municipales se buscó a través de formas organizacionales que permitieran funcionar a los primeros de la manera más semejante a una empresa privada. Para ello se inició con el seguimiento de los lineamientos de la CONAGUA citados anteriormente en las legislaciones estatales, y el diseño de diversas formas organizacionales al interior de las entidades federativas y los municipios de acuerdo a sus propios procesos políticos, entendimientos y realidades. Los principales diseños institucionales de entonces fueron (BRICEÑO, 2008, p. 36):

- Operación directa por parte de la administración pública centralizada estatal a través de Comisiones o Juntas Estatales Operadoras.
- Organismos estatales que funcionan como franquicias, pero que desde la oficina estatal se dictan normas y condiciones en la prestación de los SAPS.
- Organismos operadores locales de índole estatal, independientes entre sí y supervisados por un órgano sectorial de orden estatal.
- Comisiones estatales para el apoyo y coordinación de organismos operadores municipales, pero con capacidad de entablar convenios para prestar de forma directa en aquellos municipios que no cuenten con la capacidad suficiente para hacerlo por ellos mismos.
- Organismos Operadores regionales dentro de la entidad federativa, encargado de la operación de diferentes municipios.
- Combinaciones de las anteriores formas organizacionales de acuerdo a particulares situaciones políticas y económicas (BRICEÑO, 2008).

El análisis de la experiencia mexicana lleva a plantear un marco general de rediseño institucional para fortalecer los mecanismos de participación, control y regulación de los SAPS en México, en ese sentido estar en mejores condiciones de materializar el derecho humano al agua (CALDERA, 2015a). El municipio es el orden de gobierno más adecuado para prestar los servicios públicos básicos. El esquema de potestad y responsabilidad que otorga a los gobiernos locales el artí-

culo 115 constitucional, sobre todo a partir de la reforma en 1999, es adecuado para que el propio municipio genere los incentivos institucionales de una buena gestión sobre los SAPS. Lo que se requiere son aprendizajes propios y recoger las experiencias exitosas de otros, que incluso ya se dan en el país, para mejorar la arquitectura institucional de los SAPS y las prácticas de gestión más efectivas.

En términos de mecanismos para asegurar el acceso universal a los SAPS, o por lo menos que permitan introducir criterios que para que la acción pública procure mayor eficiencia, equidad y control de la discrecionalidad.

La regulación es necesaria no sólo para procurar la eficiencia de la gestión y la calidad del producto de los servicios, sino para asegurar un acceso a la información en torno al manejo a un recurso estratégico para la sociedad en su conjunto. En este sentido, dicha información debe ser el principal insumo para alimentar la acción en tono a formas de participación ciudadana con suficiente capacidad para incidir en el proceso de toma de decisiones y echar andar mecanismos de rendición de cuentas que frenen las acciones oportunistas de los funcionarios de los organismos operadores, públicos o privados, así como de usuarios.

El análisis anterior también nos permite plantear objetivos en una cadena de causalidad problemas (riesgos de integridad) – fines y propósitos.

## **Cuadro 2. Diseño de estrategias bajo modelo de Marco Lógico para mejorar la gobernanza del agua en México**

<b>Problemática</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Propósitos</b>
Limitada gobernanza del agua (relación usuario – autoridad; Mecanismos de vigilancia, Monitoreo, transparencia y Rendición de cuentas) con escasas opciones y voluntad de ejercer una Participación ciudadana eficaz	Adecuada gobernanza del agua (relación usuario – autoridad; Mecanismos de vigilancia, monitoreo, transparencia y rendición de cuentas) con suficientes opciones y voluntad de ejercer una participación ciudadana eficaz	Los habitantes de los municipios en México conectados o no a la red hidráulica, cuentan con una adecuada gobernanza del agua (relación usuario - autoridad, mecanismos de vigilancia, monitoreo, transparencia y rendición de cuentas) con suficientes opciones y voluntad para ejercer una participación ciudadana eficaz

<p>Concepción social inadecuada del Recurso, que desconoce la magnitud del problema; se ha acostumbrado a un servicio de mala calidad (presión-continuidad) y se involucra poco en la discusión /solución</p>	<p>Concepción social adecuada del Recurso, que consciente de la magnitud del problema, exige un Servicio de adecuada calidad (presión-continuidad) al igual que se involucra en la discusión / solución</p>	<p>Los habitantes de los municipios en México conectados o no a la red hidráulica, cuentan con una concepción social adecuada del recurso, que consciente de la magnitud del problema, exige un servicio de adecuada calidad (presión y continuidad), al igual que se involucra en la discusión y solución</p>
<p>Deficiente regulación a los organismos públicos y privados de agua potable por parte de la autoridad municipal</p>	<p>Adecuada regulación a los organismos operadores públicos y privados de agua potable por parte de la autoridad municipal</p>	<p>Los habitantes de los municipios en México conectados o no a la red hidráulica, cuentan con una adecuada regulación de Las empresas públicas o privadas de los servicios de agua potable y saneamiento</p>
<p>Los cuerpos de agua manejado sin criterios racionales de sustentabilidad</p>	<p>Los cuerpos de agua manejado con criterios racionales de sustentabilidad</p>	<p>Los habitantes de los municipios en México conectados o no a la red hidráulica, cuentan con un modelo de manejo del acuífero que promueve la sustentabilidad futura con racionalidad técnica y soporte suficiente.</p>
<p>Procesos técnicos mal planificados en la toma de decisiones</p>	<p>Procesos técnicos planificados para la toma de decisiones</p>	<p>El modelo de gestión de los SAPS de los municipios en México cuenta con el suficiente soporte técnico metodológico en la toma de decisiones</p>
<p>Expansión de la zona urbana con crecimiento desordenado</p>	<p>Expansión de la zona urbana con crecimiento ordenado</p>	<p>Las ciudades en México tiene posibilidades de crecer en tanto la realidad hidrosanitaria se lo permiten</p>
<p>Recursos insuficientes para el desarrollo del sector</p>	<p>Mezcla adecuado de recursos públicos y privados y/o acceso al financiamiento para el desarrollo del sector</p>	<p>El modelo de gestión de los SAPS de los municipios en México motiva el emprendimiento y la participación de varios actores en la prestación de los servicios públicos de forma equitativa, solidaria y de calidad.</p>

**Fonte:** Elaboración propia en función de Caldera (2015a).

El reto es diseñar instituciones capaces de generar soluciones de largo alcance, sustentables para los problemas perversos a través de la coordinación de esfuerzos de un sistema previamente independiente de usuarios, conocimiento, autoridades e intereses organizados. Se trata de la democratización a través de la participación ciudadana en los asuntos de la gestión del agua.

Habría que fortalecer la representación legítima de varios sectores económicos y sociales en la toma de decisiones y la vigilancia de los actores implicados en la gestión de los SAPS. Los actores involucrados deberán tener la capacidad de incidir sobre los planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo, también sobre los programas de infraestructura y mantenimiento, así como en el nombramiento del director general del organismo o de los incentivos para un desempeño profesional de todos los funcionarios y técnicos.

Se requiere un marco institucional que refuerce la certeza y estabilidad en la acción de los organismos en una perspectiva mayor a la del periodo gubernamental municipal. La creación de instituciones que vinculen los intereses ciudadanos con el acceso a recursos económicos y conocimientos pueden aumentar el poder popular sobre las empresas mediante procesos de control del desempeño y, además, aumentar la influencia de los ciudadanos sobre los responsables gubernamentales.

### **A manera de conclusión**

México ha cumplido bien con las metas de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas del 2000, las cuales han propuesto reducir para el año 2015 a la mitad las personas que en ese momento no tenían acceso sostenible al agua ni al saneamiento (UNESCO, 2008). Aún y con eso, tomado en cuenta datos de 2014, 8.5 millones de personas en el país no tienen acceso a una fuente de agua segura y 10.5 millones no cuentan con alcantarillado o saneamiento alguno (CONAGUA, 2014).

Además, como es bien sabido, el país atraviesa por una fuerte crisis del agua en varias regiones derivada de la escasez y la fuerte contaminación de los cuerpos acuíferos, donde los conflictos tenderán a acrecentarse. En este sentido el aseguramiento a un acceso al agua limpia y segura no sólo es una cuestión de eficiencia y calidad en el servicio, sino de seguridad nacional. Un desarrollo sostenible requiere que a la población, a través de las propias instituciones del Estado, se le aseguren su derecho humano al agua.

En términos de los resultados en general se puede decir que a la población se les sigue considerando sólo en su dimensión de usuarios con responsabilidades para hacer su pago y hacer uso racional del agua que consumen, pero en absoluto se ha procurado mecanismos institucionales que le aseguren el ejercicio de su ciudadanía permitiéndole influir en el proceso de toma de decisiones o por lo menos manteniéndole informado integralmente de los resultados del trabajo de las empresas privadas intervinientes, incluso de los acuerdos con los propios gobiernos.

La autonomía pretendida a organismos operadores, ya sean públicos o privados, para que el ‘oportunismo gubernamental’ no siga reproduciendo el equilibrio de bajo nivel en el desempeño de los servicios, obliga al Estado asumir un rol democrático y apegado a derecho que asegure una producción y distribución de estos bienes públicos de “forma oportuna, no discriminatoria, con la calidad adecuada y a costo razonable” (OSZLAK, 2004, p. 139).

Quizá, la mejor estrategia a seguir, es dejar y promover que el proceso político de discusión, debate, negociación y reforma se dé de forma democrática entre los actores que el marco constitucional actual prevé. Incluso, el orden de interacción política más adecuado es precisamente el de las entidades federativas, que junto a sus autoridades municipales (como principales responsables de los SAPS) y ciudadanos deberán encontrar el diseño jurídico y organización de gestión más adecuado a su realidad particular.

## Referencias

AGUILAR, L. F. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

AMILPA, E. A. *Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México: los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz*. 2010. Disponible en: <<http://goo.gl/SqW5Bp>> Acceso en: 29 oct. 2014.

BARKIN, D. *El Agua Urbana en México - Retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara, ANEAS, 2006.

BAUTISTA, J. *El Derecho Humano al Agua y Saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

CALDERA, A. R. *Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes*. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México, 2009.

\_\_\_\_\_. “Calidad democrática y diseño institucional en los sistemas de agua potable y saneamiento en México”, en Dante Avaro, Carlos Luis Sánchez y Sánchez (Eds.), *Calidad de la democracia y respuesta política. Responsiveness*, Grañen Porrúa, Senado de la República, México, 2015a.

\_\_\_\_\_. *Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia*, en *Cuestiones Políticas*, v. 31, n. 55 (julio-diciembre) 2015, IEPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas - LUZ 14-29, 2015b.

\_\_\_\_\_. ; TORREGROSA, M. L. *Proceso político e ideas entorno a la naturaleza del agua: un debate en construcción en el orden internacional*, en BLANCA, TORREGROSA, J. M. L. y ABOITES, L. (editores). *El agua en México: cauces y encauces*, Academia Mexicana de Ciencias / Comisión Nacional del Agua, México, 2010, p. 317-346.

CASTRO J. E. *Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica*, Cuadernos del Cendes, v. 22, n. 59, mayo-agosto, p. 1-21, 2005.

\_\_\_\_\_. “*La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina*”, en *Nueva Sociedad*, no. 207, enero-febrero de 2007, pp. 93-112.

\_\_\_\_\_. “*El acceso al agua es un tema de democracia*”, Blog of Newcastle University Institute for Sustainability, SustainabilityResearch@Newcastle [Entrada de Blog]: <https://blogs.ncl.ac.uk/sustainability/el-acceso-al-agua-es-un-tema-de-democracia/> (consultado el 05 de junio de 2015).

CASTRO, J. E. y LAURIE, N. “*Cross-comparative report on the Socio-political and Cultural Dimension*”, en Proyecto de Investigación PRINWASS, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCODEV, 2004.

CARRANZA, N. *El referendo contra la privatización del agua 2005*. Disponible en: <<http://www.voltairenet.org/article132719.html>> Acceso en: 24 jun. 2015.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA), *La participación privada en la prestación en los servicios de agua y saneamiento*. Conceptos básicos y experiencias, noviembre de 2003 (segunda versión). Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd30/participacion.pdf> 19 de abril de 2008).

\_\_\_\_\_. *Situación del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado 2014*. Disponible en <<http://goo.gl/rq5mfn>>. Acceso en: 19 jun. 2015.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J. y PÁNFICHI, A. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, Ciesas, 2006.

ESCALANTE ROCHA, B. *Hacia un diseño Institucional que procure integridad, participación y rendición de cuentas en los sistemas de agua potable y saneamiento en León, Guanajuato: Una perspectiva desde la Nueva Cultura del Agua*, Tesis presentada para obtener el grado de Licenciada en Ciencia Política, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, 2014.

FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO (FCAS)/Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2014), “Uruguay”. España. Disponible en: <<http://goo.gl/qZqlfo>> Acceso en: 05 nov. 2015..

GUERRERO, O. *El ‘Management’ de la Interdependencia Global*. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización. Revista Digital Universitaria, v. 1, n. 0.2000. Disponible en <<http://goo.gl/tLJ8Sa>> Acceso en: 27 jul. 2011.

INDIJ , D. y HANTKE DOMAS, M. *Mapeo sobre Integridad del Agua en América Latina*, WGF SIWI, LA-WETnet, Cap-Net PNUD. Estocolmo, 2013. Disponible en: <<http://goo.gl/qL5vr5>> Acceso en: 24 de junio de 2015

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) *Agua potable y alcantarillado*. México, 2010. Disponible en: <<http://goo.gl/wNm9s>> Acceso en: 12 nov. 2014.

LANGFORD, M. Y.; KHALFAN , A. *Introducción al agua como derecho humano, en Varios* (coords.), La gota de la vida: “Hacia una gestión sustentable y democrática del agua”. México, Fundación Heinrich Böll, 2006..

MARAÑÓN PIMENTEL, B. *El caso de las enfermedades diarreicas en México*. Centro Virtual de Información del Agua, 2014. Disponible en: <<http://goo.gl/v2hA-PZ>>. Acceso en: 23 oct. 2014.

MAYNTZ, R. “*Nuevos desafíos de la teoría de Governace*”, en Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática, edición 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2000.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD (2009), *Private Sector Participation in Water Infrastructure*. OECD Checklist for Public Action, 2009, p. 100. Disponible en:<[http://www.oecd-berlin.de/reviews/water\\_infrastructure.php?id=66029042372563](http://www.oecd-berlin.de/reviews/water_infrastructure.php?id=66029042372563)>. Acceso en: 10 abr. 2009.

ORTÍZ RENDÓN, G. *Conceptos originales relevantes de la Ley de Aguas Nacionales*, 1993. Disponible en: <<https://goo.gl/vqLi7T>> Acceso en: 23 oct. 2014.

OOMAPASN, *Antecedentes históricos*. Página web del Organismo Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Navojoa, Sonora, México, [Página web]. Disponible en:<<http://goo.gl/VpcVxa>> Acceso en: 14 abr. 2009).

OSZLAK, O. “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórica-metodológica”, en Luis Carlos Bresser-Pereira, et. al. (Ed.) Política y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo, Buenos Aires, 2004.

PINEDA, N. *La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización*, en *Región y Sociedad*, v. 14, n. 24, 2002, p. 42-69.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. México: Grupo Mundi-Prensa, 2006,

RODRÍGUEZ WALLENIUS, C. A. *Desarrollo local y luchas sociales por la defensa del agua en municipios rurales mexicanos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006, mimeo.

SANTOS, B. de S. *Reinventar la Democracia*. Reinventar el Estado. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Argentina. En sitio: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>. Fecha de consulta: enero de 2015.

SPILLER, I. *Por el derecho al agua: la sociedad civil internacional, sus temas y estrategias*, en Sophie Esch et al(coord.), *La gota de la vida: “Hacia una gestión sustentable y democrática del agua”*, México, Fundación Heinrich Böll, 2006.

SPILLER, P. T. y SAVEDOFF, W. D. “*Oportunismo gubernamental y suministro de agua*”, en Spiller, P.T. y Savedoff, W.D. (edits.), *Agua perdida: Compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*, Washington, D. C, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000

SWYNGEDOUW, E. A. (2000). *Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling*, en *Environment and Planning D; Society and Space*, v. 18, p. 63-76, 2000.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA - UNESCO (*El Agua Dulce*. Disponible en: <<http://goo.gl/hOgOF>>. Acceso en: 23 de oct. 2014.

VELASCO, A. *El inexistente derecho humano al agua en México*, *Revista Nexos*, 2015. Disponible en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6839>>. Acceso en: 05 feb. 2016.

## Otras páginas web

AGUA.org. “*Agua en México*”, Centro Virtual de Información del Agua. 2014. Disponible en: <<http://goo.gl/d46cZ>>. Acceso en: 01 nov. 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2014). *Congreso de la Unión*, México. Disponible en: <<http://goo.gl/1HCMeZ>>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), Decenio Internacional para la Acción “*El agua fuente de vida*”, 2014. Disponible en: <<http://goo.gl/24D9p>> Acceso en: 21 nov. 2014

\_\_\_\_\_. *El Derecho Humano al Agua y su Saneamiento*. Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio y Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. 2014a. Disponible en: <<http://goo.gl/qgSqDN>>. Acceso en: 23 nov. 2014

\_\_\_\_\_. *Género y Agua, Programa de ONU - Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio y Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento*, 2014b. Disponible en: <<http://goo.gl/qlw9V6>>. Acceso en: 23 nov. 2014.

## Notas

- 1 Profesor del Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la División de Ciencias Sociales y Humanidades del Campus León de la Universidad de Guanajuato. [arcaldera@gmail.com](mailto:arcaldera@gmail.com)
- 2 Profesor del Departamento de Estudios Sociales de la División de Ciencias Sociales y Humanidades del Campus León de la Universidad de Guanajuato. [datagle@yahoo.com.mx](mailto:datagle@yahoo.com.mx)
- 3 Estudiante de Maestría en Análisis Político de la División de Derecho, Política y Gobierno del Campus Guanajuato de la Universidad de Guanajuato. [b.pro12@hotmail.com](mailto:b.pro12@hotmail.com)
- 4 Para un recuento de este proceso de disputa en el orden internacional para aceptar el recono.
- 5 Esta perspectiva incluso ha recibido apoyo de organizaciones sociales que preocupados por el desperdicio del agua y la falta de infraestructura en países en desarrollo han estado convencidos que sólo el sector privado puede aportar los fondos requeridos para cubrir los déficits (LANGFORDY KHALFAN, 2006, p 31).
- 6 La respuesta es la creación de espacios e instrumentos alternativos de participación y vinculación, tales como los foros no oficiales, tribunales sociales del agua y redes sociales de organizaciones especializadas (Véase CALDERA & TORREGROSA, 2010).

- 7 Dentro de estas posiciones ‘moderadas’ se encuentran las consideraciones de paradigma llamado “la nueva cultura del agua”, surgido en España y promovida por Pedro Arrojo quien fue galardonado con el Premio Goldman del Medio Ambiente en 2003. Este planteamiento se basa en la consideración de cuatro usos principales del agua, cuya asignación en el orden siguiente refleja su jerarquía y priorización: 1. Agua como derecho humano; 2. Agua para las necesidades ambientales; 3. Agua para usos sociales y comunitarios; 4. Agua para el desarrollo económico. Este último es el uso que puede cobrarse de manera proporcional a las ganancias, niveles de explotación y degradación ambiental, según la postura moderada (BARKIN, 2006, p. XXIV).
- 8 Ingrid Spiller (2006) opina que estas formas alternativas de expresión y organización, son una verdadera formación de un movimiento global por el agua que anteriormente sólo estaba compuesto por pequeñas luchas libradas sólo a nivel nacional o local.
- 9 El derecho humano al agua, según la resolución 64/292 establecida el 28 de Junio del 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece que es el derecho de cada uno a disponer agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. Esto quiere decir que el abastecimiento de agua por persona debe de ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico, como la preparación de alimentos, limpieza del hogar y la higiene personal (ONU, 2014a).
- 10 De hecho, con cifras a 2004, se tiene que cerca de 1.8 millones de muertes en el mundo fueron producidas por diarrea, causadas por la disentería bacilar o diarrea hemorrágica. La diarrea instituye un factor causante de deficiencia, desnutrición, pérdida de peso y retraso del crecimiento. La población infantil es la que se ve principalmente afectada por esta enfermedad, los niños que padece enfermedades relacionadas con el agua constantemente se traslada a su desempeño en la escuela, pues una mala salud reduce directamente el potencial cognitivo y obstaculiza indirectamente la educación a través del abstencionismo, el déficit de atención y el abandono escolar temprano. Además de desarrollar efectos negativos en la memoria y capacidad para resolver problemas (PNUD, 2006). Y así como ésta, hay otras enfermedades asociadas por el suministro inadecuado del agua, como la dracunculosis, la esquistosomiasis y el tracoma.
- 11 Un indicador de pobreza y falta de desarrollo es la mala distribución de agua en la población de una nación. Los países desarrollados saben muy bien que para combatir éste indicador se debe de mejorar la gestión del mismo, así como garantizar el derecho humano al agua.
- 12 La idea de ‘oportunismo gubernamental’ es planteada originalmente por Spiller y Savedoff (2000) y se refiere a los incentivos que tienen los funcionarios públicos (cabeza de los organismos públicos operadores de los servicios), en tanto políticos en sistemas competitivos, de manejar los asuntos de la gestión de los sistemas de agua potable para provecho personal y principalmente electoral, lo cual puede desequilibrar el buen manejo de los organismos operadores.
- 13 Véase Caldera (2009) y Castro (2007).
- 14 La Guerra del Agua hace referencia a la coyuntura crítica que se vivió en la ciudad de la Paz Bolivia en el 2000, cuando después de la privatización de los SAPS – y derivado de ello se dio un aumento considerable de las tarifas y un trato inequitativo con los sectores más des-

protegidos de la sociedad —, la gente salió a la calle a protestar, movilizarse y generar acciones de resistencia civil, por lo que el gobierno respondió primero decretando una Ley Marcial (represión legalizada), y posteriormente la cancelación de los contratos a la empresa Aguas del Tunari (BAUTISTA, 2013, p. 15).

- 15 Atlas Digital del Agua, página web de la Conagua (consulta el 23 de junio de 2015): <http://www.conagua.gob.mx/atlas/index.html>
- 16 Los porcentajes en el ámbito rural corresponde a un total de alrededor de 26 millones de habitantes.
- 17 M&L son las siglas de ManagementandLease, los cuales básicamente son manejos parciales, ya sea por intervención en etapas específicas del proceso de prestación del servicio o por zonas geográficas específicas (OECD, 2009).
- 18 A finales de 1996 el Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Sonora (OOMAPASN), en carácter de prestataria firmó la concesión total del sistema con la empresa Mexicana de Gestión de Agua, S.A. de C.V. (subsidiaria de la Promotora y Operadora de Infraestructura Pinfra, antes Tribasa), mismo que se rescindió el 19 de junio de 2005. Las razones argumentadas para dar por terminado el contrato de concesión fueron adeudos por más de \$ 2 millones de pesos e incumplimiento de las inversiones comprometidas (OOMAPASN, 2009; RODRÍGUEZ WALLENIUS, 2006).
- 19 Por ‘corporatización’, en el seno de la administración pública, debe entenderse como la incorporación de mecanismos y formas organizacionales provenientes de la iniciativa privada. Como bien lo explica el publiadministrativista mexicano Omar Guerrero: “[el] concepto de corporativización entraña la existencia de dividendos por los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, este estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de esos bienes y servicios” (GUERRERO, 2000, p. 24).

**Artigo recebido no mês de julho de 2016 e aceito para publicação no mês de agosto de 2016.**