

EL DÉFICIT DE GOBERNABILIDAD MUNICIPAL EN EL RECURSO HÍDRICO

José René OLIVOS CAMPOS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II *Contexto*. III. *La acción municipal en el suministro de agua potable*. IV. *Hacia un suministro de agua potable municipal gobernable*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

En los tiempos presentes, el abasto del agua potable para todos, ha sido predominantemente entendido y valorado como uno de los asuntos públicos que deben atender los Estados nacionales,¹ cuyas acciones han resultado insuficientes ante la carencia de dicho recurso, las autoridades estatales no han cumplido cabalmente con su responsabilidad de garantizar el suministro de agua potable para todos, de forma suficiente, oportuna y continúa.

El deterioro de capacidad de respuesta gubernamental para atender las exigencias de agua potable y saneamiento, se encuentra presente en los tiempos actuales, constituye un déficit de gobernabilidad para generar el desarrollo humano y social, lo cual se produce a escala mundial, regional, nacional y local.

Esta situación conduce a considerar que el goce del derecho al agua potable, que tiene todo ser humano, aún se encuentra pendiente como una de las

* Doctor en derecho por la UNAM y profesor investigador titular de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

¹ Actualmente el derecho que tiene toda persona al suministro del agua potable, está organizado por el derecho interno, el derecho internacional y los compromisos derivados de las reuniones de los organismos multinacionales, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

cuestiones públicas prioritarias, que exige soluciones apremiantes ante los detrimentos del bienestar social, expresados por la desigualdad dada por el suministro del agua potable, que implica, entre otros aspectos, las enfermedades que se generan por el uso del agua contaminada, así como la carencia en el ejercicio de los derechos que se tienen en esta materia.

Los gobiernos municipales en México, se inscriben en esta tendencia, en la falta de capacidades jurídicas, administrativas, económicas, financieras y técnicas para lograr el abasto del agua potable y saneamiento para todos, que se encuentran obligados a proporcionar en el ámbito territorial que les compete atender, lo cual se erosiona aun más, a medida que el proceso de globalización se profundiza y acelera, que conduce a la concepción de la privatización del recurso, lo cual se sustenta con criterios mercantiles, que genera intereses que buscan utilidades particulares, más allá de garantizar el derecho del agua para todos, y en consecuencia el Estado tiende a dejar de asumir su responsabilidad de asegurar y suministrar el recurso hídrico para todos.

Esto ha producido y potenciado un impacto negativo al bienestar y al desarrollo local, lo cual se manifiesta a escala nacional, pues los problemas locales son parte del contexto nacional. Lo que implica considerar el planteamiento siguiente: ¿cuál debe ser la actuación del gobierno local en tiempos actuales, para garantizar el abasto de agua potable de forma suficiente, continúa y para todos sus habitantes, a fin de conseguir el desarrollo justo, equitativo y humano?

En el debate de asegurar el abasto de agua potable para todos, de manera eficaz, suficiente y continuo, que se encuentran obligados a proporcionar los gobiernos locales, se inscribe el presente trabajo, que tiene por objetivo examinar la importancia de dicho servicio en los municipios de México, para lograr el desarrollo sustentable y fortalecer la gobernabilidad municipal.

El propósito es comprender que hay que fortalecer el régimen jurídico, administrativo y financiero que rige en la actualidad al municipio, en materia del servicio público del suministro de agua potable y saneamiento, para poder construir y desplegar toda la capacidad de gobierno que pueden contener los municipios en México, para el logro efectivo del abasto del agua a toda persona, de manera suficiente, continua y de calidad, que el país necesita para ingresar en un tiempo socialmente mejorado.

II. CONTEXTO

El suministro de agua potable y saneamiento se vincula en el condensador del debate contemporáneo, el cual se da por los gobiernos de los distintos países del mundo, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y sociales, así como por ciudadanos, que discurren fundamentalmente en cómo lograr la satisfacción del agua potable y saneamiento para todos los habitantes del planeta tierra.

Esto constituye uno de los imperativos y obligaciones fundamentales del Estado moderno, que se relaciona con el detonador de las transformaciones que se requieren en materia de agua potable y saneamiento, ante la presencia de las complejas realidades sociales que, en los tiempos de apertura y globalidad crecientes, ha sido el reencuentro de la brecha del abasto del servicio, que se da en la cobertura, acceso, continuidad y calidad, así como en la aplicación de las normas jurídicas que regulan el agua potable y saneamiento, como en la eficacia de los sistemas de operación, gestión e inversión de la infraestructura de los servicios, lo que ha generado déficit de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

Las exigencias por el abasto del agua potable y saneamiento, se expresa con mayor intensidad en una época que es más interdependiente, incierta y turbulenta, en donde los indicadores muestran la escasez y la distribución desigual del recurso hídrico, tanto en el escenario mundial, como en la región Latinoamericana y México.

En el ámbito global del planeta, se puede advertir del Informe que presentara las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo,² los aspectos siguientes:

- a) el agua consumible representa 2.57% de las reservas del planeta;
- b) el consumo de agua se multiplicó por seis en el siglo XX. En el año de 1950 había 17,000m³ al año por persona; en el año 2025, se estima una población de 8,000 millones de seres humanos, sólo habrá 5,000m³ al año por persona;

² Véase: ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos), 2003, *1er. informe de las Naciones Unidas sobre el derecho de los recursos hídricos en el mundo: agua para todos, agua para la vida*, París, Nueva York y Oxford, UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y Berghahn Books.

- c) se ha pasado de 1,200 a 1,600 millones de personas que no tienen agua potable;
- d) 2,600 millones de individuos (40% de la población mundial) no tienen redes de evacuación o de tratamiento de aguas usadas (excusados, desagües), de los cuales más de la mitad viven en India y China;
- e) la falta de agua y de medios de evacuación provoca 25,000 muertes por día, la mitad de estos son niños;
- f) la ONU estima que 1.6 millones de personas podrían ser salvadas cada año si se mejorara el servicio del agua, y
- g) 90% de las catástrofes naturales están relacionadas con el agua y son consecuencia del mal uso de los suelos (deforestación, sobrepastoreo, grandes proyectos de irrigación).

En la región de América Latina, con respecto al problema del recurso del agua potable y saneamiento, se observa la situación siguiente:³

- a) 60% de la población conectada a sistemas de agua potable no cuenta con un servicio continuo;
- b) el 10% del total de la población de los países de América Latina, aún carece de acceso al agua potable en sus hogares y 14% no posee una solución adecuada para la disposición de sus efluentes líquidos;
- c) más de 92 millones de personas carecen de acceso a agua segura, y más de 128 millones no cuentan con servicio de alcantarillado adecuado;
- d) en los países de América Latina no existen sistemas de fiscalización y control en la calidad del servicio recibido que conduce a la alta presencia de enfermedades de origen hídrico, y
- e) la contaminación por aguas residuales sin tratar es uno de los mayores problemas, su solución es de alto costo y no se dispone de recursos suficientes.

³ Véase Peña Pereira, Dilma Seli, *Saneamiento básico: situación actual en América Latina*, Brasil, Agencia Nacional de Aguas, 2002, p. 7.

En el caso de México, cabe destacar, en particular, los indicadores sobre las condiciones del agua y saneamiento, del modo siguiente:⁴

- a) 10.7 millones de mexicanos no cuentan con el servicio de agua potable;
- b) 22.8 millones de personas carecen de obras de alcantarillado;
- c) en el año de 1995 la distribución del agua potable correspondía por habitante a 11,500m³ por año; en el años 2005, descendió por habitante a 4,500 litros, y se estima que para el años de 2015 bajará por habitante a 3,500 litros, y
- d) existe una distribución de inequidad, mientras unas zonas urbanas cuentan con el suministro continuo, otros sectores populares y áreas rurales carecen o tienen escaso el recurso hídrico.

Como se puede apreciar de las características presentadas en el escenario mundial, regional y nacional, el agua potable no es un recurso inagotable y abundante, su distribución está dada en forma desigual y las reservas disponibles tienden a reducirse, lo que conduce a una mayor tensión social por la falta del recurso, lo cual se intensifica a medida que se incrementa el índice demográfico y las condiciones de pobreza.

En relación con los sistemas legales e institucionales se encuentran situaciones irresueltas, por ejemplo, en determinados países no se han regulado los servicios públicos de saneamiento del agua que tienden a privatizarse, así como tampoco se han establecido las formas de “cobro” a los usuarios informales por el valor del agua. No se ha previsto la aplicación de formulas a las empresas para cobrar por la contaminación del agua que realizan con los desechos, sin disponer siquiera de un registro de usuarios ni registros de contaminación de la empresas. Asimismo, en los niveles operativos se carece de registros suficientes de calidad del agua, de explotación de aguas subterráneas, de contaminación de lagos.⁵

Tampoco se dispone de sistemas de control en la distribución de agua potable para detectar “fugas” en las redes instaladas en las megalópolis (como el Distrito Federal), centros urbanos, semiurbanos o rurales, lo que genera pérdidas irreparables del vital líquido.

⁴ Véase Comisión Nacional del Agua, *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*, México, 2005, pp. 13 y ss.

⁵ Dourojeanni, Axel y Jouravieev, Andrei, *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para América Latina, 2001, p. 12.

Lo anterior, ha conducido a situaciones que implican déficit de gobernabilidad, es decir, falta de capacidad del gobierno para determinar las medidas legislativas y políticas que deben asumir y ejecutarse, con objeto de superar los obstáculos y obtener el aprovechamiento eficaz del agua potable, esto es, el garantizar el acceso de dicho bien público para todos.

De este modo, el déficit de gobernabilidad que se pone de manifiesto en el suministro de agua potable a cargo del gobierno, se expresa en el mal uso de los recursos hídricos y la degradación del agua superficial y subterránea, sus cuencas de captación y cauces fluviales, así como en el aumento desastroso de sequías e inundaciones, y en el incremento y agudización de conflictos por el abasto del agua potable.

III. LA ACCIÓN MUNICIPAL EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

En el contexto anotado, se encuentran los gobiernos municipales en México, que son instituciones de derecho público, los cuales deben proporcionar el suministro de agua potable de manera suficiente, continua y para toda la población que se localiza en su ámbito territorial.

Sin embargo, las atribuciones que se les han otorgado constitucional y legalmente a los gobiernos municipales para prestar dicho servicio, han resultado insuficientes para que culmine en el logro de tal propósito, es decir, con la calidad, cantidad y cobertura en que se demanda el suministro de agua potable.

Esta situación es producto de la persistente problemática estructural que viven los municipios en México, así como por las demoras y carencias en las capacidades normativas, financieras y administrativas municipales, generadas por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal, que si bien, en los últimos veinte años, tienden a revertirse con la descentralización de la Federación hacia los municipios, existe la tenaz centralización en determinados aspectos, como lo es el centralismo fiscal y financiero, que origina la falta de capacidad municipal para la realización de las obras y la prestación de los servicios públicos, que se requieren para el suministro del agua potable para todos.

Al respecto, cabe indicar, en el plano jurídico, el predominio histórico que ha sido el concentrar gradualmente las materias y facultades en la Federación, las cuales originalmente pertenecían a los estados de la República, o

bien se han cedido a los municipios en detrimento de las entidades federativas, sin menoscabo de las atribuciones del gobierno federal. Esto se ha realizado a través del recurso de las reformas constitucionales, con las que se han federalizado diversas atribuciones en deterioro del poder de los gobiernos locales. Esto aunado a las disposiciones legales que facultan la intervención directa por parte de la Federación en los asuntos de competencia local.⁶

También, en el plano administrativo, el gobierno federal ha constituido diversas agencias gubernamentales, empresas paraestatales, patronatos, fideicomisos, comités, comisiones, entre otros organismos públicos, que han conducido a intervenir los ámbitos de competencia locales, menoscabando, el poder de decisión y acción de los gobiernos estatales y municipales.⁷

En materia de los ingresos federales, se ha tendido a la concentración de estos recursos en la Federación, lo que conduce a un control en el ejercicio y la disposición que se tiene para ejecutar diversos programas. El gobierno central es el que tiene a su cargo la mayor recaudación impositiva, así como la distribución de los ingresos federales a los gobiernos de las entidades federativas y éstos a los municipios, pero en una proporción que determina la Federación a los estados y a los municipios, que por lo general es insuficiente, lo que obliga a las autoridades locales negociar con la Federación los incrementos y las transferencias que necesitan, con lo que llegan a ser gestores al depender de las decisiones centrales.⁸

Este contexto de la concentración de facultades, decisiones, ingresos y beneficios en la Federación, ha producido que la actualidad la gran mayoría de los municipios presente deterioros en la capacidad de respuesta a las exigencias locales.

Esto ocurre en la prestación del servicio público del suministro de agua potable y saneamiento, al existir la falta de cobertura, calidad y continuidad en servicio, aspectos que se pueden determinar, en términos generales, del modo siguiente:

a) En la dimensión jurídica, se incurre en imprecisiones al no delimitarse cuáles son las funciones o los servicios públicos que debe prestar el munici-

⁶ Carbonell, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo", en Serna de la Garza, José María, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional y otras, 2002, p. 29.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

pio. Es el caso de la fracción III del artículo 115 constitucional, que no distingue cuáles son las funciones públicas y los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. El texto de dicha fracción describe un catálogo de funciones y servicios públicos, sin depurarlos. Por ejemplo, en el inciso *a* de dicha fracción, se señala que el “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”, son funciones y servicios públicos a cargo del municipio. Esta falta de distinción se expresa porque el agua potable no es por sí mismo un servicio público, sino que es el suministro el elemento que debe llevarse a cabo, por lo que debería precisarse, en el citado inciso, que el municipio debe prestar el servicio público del *suministro de agua potable*, en lugar de señalarse *agua potable*.⁹

El alcantarillado es en una obra pública, que no es un servicio público ni constituye una función, por lo que corresponde a una categoría jurídica distinta.

El tratamiento y disposición de aguas residuales estimadas como funciones o servicios públicos, deben considerarse actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, debido a que no implican el ejercicio de una función pública ni prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, no obstante figuran como funciones y servicios públicos en los incisos respectivos de la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁰

Las disposiciones de la Constitución federal que prevén el catálogo de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios sin distinción alguna, en las Constituciones y leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, transcriben de manera textual dicho listado de funciones y servicios públicos, con lo que se incurre en las mismas imprecisio-

⁹ De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, resulta de importante que se distinga entre las categorías de la función pública, servicio público y obra pública para evitar confusiones que conduzcan a implicaciones jurídicas en las acciones de los gobiernos. De este modo, por función pública se comprende la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su autoridad, por lo que es una expresión de su soberanía. El servicio público es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Mientras que la obra pública es entendida como la realizada por el ente estatal o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, 2002, pp. 200 y ss.

¹⁰ *Idem*.

nes jurídicas que atribuyen las facultades a los gobiernos municipales en materia del suministro del agua potable y saneamiento.

Las responsabilidades que otorga el artículo 115 constitucional al municipio para la prestación del servicio de suministro del agua potable y saneamiento, no han estado acompañadas con las transferencias de nuevas fuentes impositivas que permitan el efectivo financiamiento del gasto municipal en este rubro. La fracción IV del artículo 115 de la ley fundamental, establece como principales fuentes de ingresos de los municipios, el impuesto predial y las participaciones federales, esta última constituye la fuente que le proporciona mayores ingresos y a su vez, le crea una fuerte dependencia de ingresos a los ayuntamientos, dependencia que también se da con el gobierno de los estados, al quedar sujeta la distribución de dichos recursos a los criterios de las legislaturas de los estados, quienes fijan las bases, montos y plazos de dichas asignaciones a los municipios, sin que rijan parámetros del grado de desarrollo de cada municipio o condiciones económicas o sociales en que se encuentran para determinar las partidas que debieran disponer para sufragar los gastos públicos de forma equitativa y no desigual.

La falta de parámetros en la distribución de las participaciones federales, se debe a que los congresos locales han incumplido la obligación de determinar las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera (artículo 115, fracción III, inciso i constitucional), no han expedido los ordenamientos jurídicos que fijen dichas características, a fin de establecer de que funciones o servicios públicos se pueden hacer cargo los gobiernos de los estados ante la incapacidad de proporcionarlos los municipios, o bien, cómo lograr una mejor distribución de los ingresos federales o estatales para que comprendan las necesidades específicas de cada escenario municipal que se integra a cada entidad federativa, así como disponer de los recursos, en atención a las prioridades del desarrollo, en las que se inscribe el suministro del agua potable y saneamiento.

En cuanto a la reglamentación que los ayuntamientos tienen facultad de expedir, se observa que alrededor del 49% de los 2,430 municipios del país, no cuenta con una normatividad interna que establezca las normas básicas del funcionamiento de los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento. En promedio, menos de 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. Otro dato importante es que sólo 46% del total de municipios existe reglamento de obra pública

municipal, además sólo 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo.¹¹

Este régimen jurídico constitucional y legal que rige a los municipios de México, incide en los marcos normativos municipales acotándolos y constituyen obstáculos para el financiamiento y ampliar la cobertura de la prestación del suministro de agua potable y saneamiento.

b) En la dimensión administrativa, en los municipios de México se advierte que casi 80% de ellos, no disponen de un marco normativo de planeación y presupuestación que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos en los que se incluya el suministro del agua potable y saneamiento.

De igual forma se observan rezagos importantes en estructuras organizativas y sistemas de administración, sólo 55% del total de municipios llevan a cabo proyectos de desarrollo sobre el suministro de agua potable y saneamiento, y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.

Por lo que se refiere al personal encargado de las tareas inherentes al trabajo en los municipios, en las que se incluye la operación de los sistemas que suministran agua potable y saneamiento, se caracterizan, en general, por la falta de profesionalización de los cuadros directivos y medios, con alto relevo del mismo. Según datos derivados del censo municipal, existen cada año alrededor de 60,000 funcionarios municipales que se ven afectados por los cambios de gobierno en mandos medios y superiores. Por otra parte, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca había tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad menor a un año en la administración de los servicios públicos que suministran el agua potable y saneamiento.¹²

¹¹ Véase Cabrero Mendoza, Enrique, *El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal-Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford, 2002, pp. 8 y ss.

¹² *Idem.*

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios del país dificultan una mayor presencia en proyectos de desarrollo. Más de 80% de los municipios del país canalizan casi 78% de sus recursos a gastos administrativos y pago de deuda pública, los gastos para llevar a cabo proyectos de obras públicas, suministro de agua potable y saneamiento, adquisiciones y fomento para el desarrollo social es de 22% en promedio,¹³ lo cual es escaso, si se tienen en cuenta los múltiples requerimientos de los servicios públicos que debe prestar a la población, si bien tiende a cambiar la situación recientemente con los flujos de recursos de inversión para la infraestructura social provenientes de la federación, todavía la situación dista mucho mejorarse.

c) En la dimensión económica y social, persiste el desarrollo de desigualdad entre los municipios, el cual se presenta generalmente con respecto a las capitales de las entidades federativas, que disponen de industrias, equipamientos, servicios, infraestructura y la mayor inversión. En contraparte, el resto de los municipios manifiesta rezagos y deterioros económicos y sociales, carente o con escasos servicios públicos, entre ellos, el suministro de agua potable y saneamiento, asimismo no cuentan con infraestructura e industria, lo que propicia la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas o al extranjero, con el desarraigo consecuente de su territorio.

Se contemplan 386 municipios con muy alto grado de marginación social y 906 con alta marginación con respecto al resto de los demás. Es decir, 1,292 municipios tienen el mayor déficit de la prestación del servicio de agua y drenaje, lo que expresa las insuficiencias de los servicios básicos que deben proporcionar, pero que no pueden prestar los municipios de México.¹⁴

La cobertura del servicio público municipal de suministro de agua potable, que se puede apreciar dentro y fuera de las cabeceras municipales, y que representa un indicador del grado de desarrollo y se vincula a la calidad de vida de la población, presenta mayor concentración en la prestación del suministro de agua potable en la cabecera, lo cual se explica porque los ayuntamientos priorizan las obras que se destinan a esta zona debido a que se

¹³ La estructura porcentual promedio de los gastos públicos de los municipios de México, comprende los años de 1989 al 2000, la cual es obtenida del: ingreso y el gasto público en México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2002, p. 255.

¹⁴ Véase *Información básica. Índices de marginación*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000.

concentra la mayor cantidad de población municipal y constituye el centro de la vida política, económica y social. Con lo que se dejan marginadas del suministro del agua potable y saneamiento, el resto de las zonas periféricas de la cabecera y el medio rural del municipio.

Al respecto, ciertos datos muestran la tendencia de concentración del servicio público de suministro de agua potable en la cabecera de los municipios en México, en donde la población de los estratos sociales alto y medio que radican en la misma, cuentan con una cobertura del 70.3% de suministro de agua potable, en tanto la población que radica fuera de la cabecera municipal sólo alcanza la cobertura de 16.1% de suministro del servicio y el resto no cuenta con dicho suministro,¹⁵ con lo que se agudizan los problemas en el abasto de agua potable en los estratos sociales medios y bajos que se encuentran fuera de la cabecera municipal. Esto pone de manifiesto las desigualdades en la distribución de agua potable.

En México, en donde el abastecimiento del agua potable es de poco más de 83% y del drenaje es de 67%, resulta evidente que los retos para el gobierno municipal son muy grandes, particularmente para los municipios pobres en los que por ejemplo, sólo 15% de los mismos pueden acercarse a la media nacional. Debido a esto es que el servicio público del suministro de agua potable es el que más preocupa a los gobiernos municipales, además es al que mayores recursos se le asigna y es considerado con mayor problemas.¹⁶

IV. HACIA UN SUMINISTRO DE AGUA POTABLE MUNICIPAL GOBERNABLE

La situación de los municipios en México, en las distintas dimensiones planteadas, muestran la necesidad de llevar a cabo transformaciones para fortalecer al municipio, para que otorgue respuestas efectivas a la comunidad social, en el suministro de agua potable y saneamiento.

Esto resulta fundamental en los procesos de cambio que se dan en los distintos órdenes de la vida nacional, en donde los municipios asumen un papel estratégico y crucial en el escenario de México y el mundo, para reducir la brecha que existe en las desigualdades de la cobertura, en la

¹⁵ García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México; los retos ante el futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa-Librero Editor-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999, pp. 131 y ss.

¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, nota 11.

falta de calidad y cantidad del agua potable que todavía hay que abastecer.

La acción pública municipal para atender la problemática del abasto de agua potable y saneamiento, en el ámbito territorial que le corresponde, implica diversos presupuestos para avanzar. Uno de estos, lo constituye el fortalecimiento de la gobernabilidad, que es el presupuesto de mayor envergadura que tienen los municipios en el presente, para garantizar el acceso al agua potable a todos, ante el déficit que se vive.

Por fortalecimiento de la gobernabilidad municipal se comprende el optar por un sistema jurídico e institucional que asegure el desempeño de la dirección de la sociedad en la calidad y cobertura de los servicios públicos, para que las carencias y demandas de la sociedad en materia de agua potable y saneamiento tengan un cauce de efectividad y respuesta.

La gobernabilidad no es una situación dada, lo que implicaría un estado ideal del gobierno, que todo lo puede y todo lo sabe. Es producto de capacidades que se tienen para conjugar factores internos y externos, tiempos y condiciones económicas, sociales, culturales y políticas, que articulados, otorgan el margen de maniobra a las autoridades estatales para dar dirección a la sociedad.

Los asuntos de la gobernabilidad constituyen un reto importante para las autoridades que tienen la obligación de dar cumplimiento a los deberes establecidos por el orden legal del Estado de derecho, con lo que el gobierno es aceptable y viable, con la condición de que sea una administración de leyes, las cuales garanticen las libertades individuales, igualdad, seguridad y coordinar los esfuerzos particulares y sociales, así como para lograr la convivencia común, el desarrollo, la prosperidad y la equidad.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal alude a que confluya el orden legal e institucional a fin de garantizar a los integrantes de la sociedad, en el ámbito territorial dado, las condiciones óptimas de vida.

Desde esta perspectiva, la garantía de acceso al suministro de agua y saneamiento para todos, en el ámbito local, implica reformas generales y básicas para lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal, las cuales comprenderían las siguientes dimensiones:

a) En la dimensión política, debe valorarse en la gobernabilidad municipal, el dar cauce a las políticas de Estado, que consideren la garantía

del suministro de agua potable suficiente a toda persona, lo cual se relaciona con dotar de capacidades normativas a los gobiernos municipales, en tanto se consideren los aspectos administrativos, financieros y de gestión para la expansión del abastecimiento de agua y saneamiento.

En el fortalecimiento de las capacidades normativas del municipio para la expansión del suministro del agua y saneamiento, comprende establecer las modificaciones al artículo 115 constitucional, que aseguren a los gobiernos municipales los aspectos siguientes:

- i) prever las formulas y reglas de las participaciones federales sobre la tributación concurrente, en las que se determinen las tasas de asignación presupuestaria para destinarlas a la prestación del servicio público de suministro de agua potable y saneamiento;
- ii) establecer los órganos autónomos que se hagan cargo de la planeación, presupuestación, coordinación, dirección y evaluación del servicio del suministro de agua y saneamiento municipal;
- iii) incluir el servicio civil de carrera municipal para que cuenten dichos órganos autónomos municipales, con profesionales aptos y capaces en la administración del referido servicio;
- iv) establecer los mecanismos de control de calidad sobre el servicio del suministro de agua potable y saneamiento, y
- v) determinar el derecho a la información sobre las acciones de citados órganos autónomos municipales, asimismo establecer la rendición de cuentas sobre el sector del recurso hídrico, para que la ciudadanía pueda realizar la interpelación a las autoridades competentes.

De lo que se trata de garantizar el acceso al servicio del suministro de agua potable y saneamiento municipal, de forma eficaz, responsable, honesta y clara, por lo que debe tratarse desde la visión de la política estatal, gubernamental y normativa, para efectuar el fortalecimiento de la gobernabilidad de dicho servicio, que permita a toda persona y familia del medio urbano y rural, contar con el abasto de agua potable y saneamiento de forma continua, suficiente y de calidad.

b) En la dimensión administrativa municipal, debe establecerse la institucionalización de las reglas y procedimientos legales que comprendan la distribución adecuada y racional del recurso hídrico, a fin de resolver los problemas que se generan por la escasez o desabasto. Un sistema de

distribución del agua será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de distribución entre los distintos consumidores.

Asimismo, se requiere de la administración del financiamiento, con tarifas y subsidios, en donde se definan los sistemas de un trato igual entre iguales y desigual entre desiguales, para su determinación y aplicación según la realidad de los sectores sociales que integran cada municipio.

La participación de los demás órdenes del gobierno federal y estatal, así como de los beneficiarios del servicio del suministro de agua potable, se plantea como una solución para mejorar los problemas de financiamiento cuando se tengan proyectos de inversión, con los que se puede obtener una mayor cobertura en el servicio, pero sin que se descuide la calidad del mismo.

c) En la dimensión económica, en la acción de los gobiernos municipales se requiere considerar su participación en proyectos de inversión que formulen, y ejecuten las instancias de los gobiernos federal y estatal, en donde el agua juega un papel productivo o para casos de contingencia, que beneficie a uno o más municipios, que impacte a su economía o pueda representar un desarrollo a su entorno, por ejemplo, en los proyectos de irrigación o en los hidroeléctricos, o bien en proyectos de control de inundaciones que prevean catástrofes, con objeto de evitar daños sociales costosos que a veces resultan irreparables o de difícil reconstrucción, con pérdidas en la condiciones de vida que llegaron a tener quienes los pobladores habitaron una zona devastada.

d) En la dimensión de gestión municipal, es necesario que los gobiernos de los estados reconozcan la diversidad municipal, a fin de otorgar facultades e insumos necesarios conforme a sus requerimientos, sean estos normativos, técnicos o financieros, para la prestación de los servicios del suministro de agua potable y saneamiento. Cada municipio representa una especificidad que implica determinar distintas políticas y acciones que debe seguir para ofrecer el abasto de agua y saneamiento de forma suficiente y continua. Los contrastes municipales tanto sociales, económicos, como de su entorno físico, exigen soluciones particulares, por lo que se necesita que el fortalecimiento político, financiero y normativo en las soluciones adoptadas.

e) En la dimensión de la participación, en los municipios existe una relación directa entre las autoridades locales y sus habitantes, por lo que es importante ingresar la participación de éstos en la expansión de los recursos hí-

dricos, tanto en su cobertura y calidad. Por lo que es conveniente que la población se tome en cuenta para que participe en la formulación de los programas del suministro de agua y saneamiento, en la verificación cuando se ejecuten los programas, para que conozca que se han cumplido los requerimientos que exigen los usuarios y constatar que se han aplicado las normas que rigen las acciones públicas llevadas a cabo en esta materia, asimismo para que den seguimiento y evalúen lo realizado.

La participación debe propiciar que no se frenen los programas de inversión en dicha materia y se evite favorecer a un grupo o sector social poderoso en detrimento de otros sectores sociales o las comunidades afectadas por la carencia del recurso hídrico. El propósito de la participación es respaldar la seguridad del recurso hídrico, que significa agua para todos en las condiciones de calidad y bajo la perspectiva que demandan los habitantes de cada uno de los municipios de México.

En esta tarea se adscribe el aprovechamiento adecuado y racional del usuario del agua potable, que debe asumir la responsabilidad del cuidado ante su escasez y el requerimiento de compartir de forma equitativa, con los demás miembros de la comunidad, el acceso a dicho recurso hídrico, por lo que es necesario desarrollar la cooperación individual, grupal y organizacional de la sociedad civil y de las autoridades para un uso adecuado del agua.

Consideramos que estos serían los aspectos necesarios ante la creciente desigualdad en la distribución del agua potable, que minan la gobernabilidad municipal y son escenario propicio para conflictos y reclamos sociales por dicho recurso.

Esto resulta imprescindible hoy en día, pues la tarea de gobernar los municipios es de mayor complejidad, debido a que la dimensión de los problemas del suministro de agua potable y saneamiento, están asociados al combate de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de salud de la población, lo cual se inscribe en la dinámica de la globalidad y en la alteración continua de los contextos en que se desarrolla.

V. CONCLUSIONES

Primera. La efectividad de la acción del gobierno municipal para garantizar el abasto del agua potable para todos, el cual es un indicador de

la gobernabilidad de un sistema social, requiere que se le otorguen condiciones externas e internas.

En lo externo, el gobierno federal debe ceder espacios de atribuciones, recursos y decisiones a los gobiernos municipales para que éstos estén en aptitud de generar los programas del suministro de agua potable con calidad y suficiencia, con lo que vigorice la gobernabilidad de los ayuntamientos y así constituir en instancias de bienestar, desarrollo y crecimiento. En los tiempos presentes, el centralismo del Estado mexicano es infecundo para atender los diversos problemas de cada municipio, lo cual resulta improductivo e ineficaz debido a que ha producido graves desigualdades y contrastes entre los municipios, enfrentándolos a serios desafíos para mejorar las condiciones de deterioro.

En lo interno, los gobiernos municipales deben asumir un papel innovador, creativo y de dirección para generar condiciones de desarrollo, como el ingresar la participación social y ciudadana en las tareas públicas, con acciones de colaboración de los beneficiarios (con recursos, mano de obra o en especie) en la realización de la prestación del servicios, con lo que se cree la infraestructura local necesaria para la atención de la exigencias locales. En consecuencia, las autoridades municipales deben constituirse en promotores del desarrollo sustentado en la colaboración y cooperación de los distintos actores que forman parte de la comunidad a la que sirven, en cuya acciones públicas se multiplique la capacidad de respuesta para lograr el objetivo del abasto del agua potable, con base en estrategias, recursos y programas para conseguir resultados positivos que se necesitan para la prosperidad y los beneficios sociales.

Segunda. En los procesos de descentralización que se realizan en la actualidad por el gobierno federal y estatal hacia municipios, resulta imperativo que se realice una profunda y ordenada modificación de la vigente distribución de competencias constitucionales y legales, basada en la cesión de atribuciones federales a los gobiernos municipales, sobre todo aquéllas que propicien el abasto del agua potable, lo que también conlleve a que el gobierno federal transfiera a los ayuntamientos las estructuras administrativas que contribuyan a fortalecer sus capacidades acorde a las nuevas facultades jurídicas que se le otorguen para garantizar los requerimientos del suministro del agua potable a la comunidad.

Tercera. La distribución competencial entre los órdenes del gobierno federal, estatal y municipal, debe sustentarse en el servicio público del

suministro de agua potable que debe ser desarrollado por el gobierno municipal y cuando sus estructuras gubernamentales no puedan desempeñar adecuadamente dicha responsabilidad, deben hacerse cargo las autoridades gubernamentales de mayor rango y con autoridad para cumplir con las obligaciones restantes. Desde este criterio se comprende que las atribuciones y responsabilidades que pueden realizar los gobiernos municipales no deben tener injerencia el gobierno federal y los gobiernos estatales. Éstos deden de hacerse cargo de ejercer las facultades que no pueden cumplir los gobiernos municipales. Además, los gobiernos municipales en el desempeño de sus facultades deben tomar en cuenta la pluralidad de actores no gubernamentales que pueden contribuir con su participación responsable a superar rezagos y nuevas exigencias municipales.

Cuarta. Los gobiernos municipales deben fortalecer la de gobernabilidad, es decir, la capacidad gubernamental para lograr el abasto del agua potable, a través de interacción con las demás unidades de gobierno federal y estatal, con el propósito de obtener la gestión de los asuntos del suministro de agua potable con suficiencia y calidad. La interacción intergubernamental implica formalizar los sistemas cooperativos establecidos por los instrumentos normativos o mecanismos de coordinación intergubernamental configurados por los convenios o acuerdos administrativos dados actualmente entre las instancias del gobierno federal, estatal y municipal, que requieren ser flexibles para dar cauce a la participación de los municipios en las decisiones de las políticas y programas gubernamentales en las acciones en materia del recurso hídrico que promuevan otras instancias de gobierno en el ámbito municipal, para responder al contexto específico.

Se trata de arribar a una nueva relación intergubernamental sustentada en el respeto y reconocimiento de atribuciones, decisión, representación que le competen a cada orden de gobierno, las conduzcan a establecer una interacción comprendida entre centros de gobierno federal, estatal y municipal, que permita sobre todo convenir e impulsar las iniciativas municipales, particulares en en cada ayuntamiento. Esto deriva de la necesidad de superar el rígido sistema burocrático y administrativo central que obstaculiza la cooperación intergubernamental frente a la necesidad apremiante como lo es el abasto del agua potable. Por lo que se requiere conformar un nuevo entramado intergubernamental con un sentido horizontal y no una relación jerárquica vertical que supedita decisiones, recursos y atribuciones.

Quinta. Los municipios se encuentran entre los complejos problemas nacionales, el abasto del agua potable es uno de ellos y, por lo tanto, es una prioridad, que exige cambios normativos e institucionales para llevar a cabo dicha tarea gubernamental por los gobiernos municipales, por lo que es necesario la generación de estructuras abiertas y participativas a la acción de otros actores municipales; hacer viable la construcción de una gestión pública más apta para atender a las exigencias del agua potable en la instancia local. Lo cual conlleve a la realización de acciones públicas conjuntas, entre los diferentes órdenes del gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía, tomar en cuenta la opinión pública, la cooperación, las iniciativas de los grupos no gubernamentales e incorporar a su trabajo institucional los valores de la responsabilidad, rendir cuentas a la sociedad, corregir errores y omisiones.

Estimao que los municipios de México pueden avanzar hacia el suministro del agua potable de forma continúa y suficiente, en tanto se consideren los lineamientos y criterios antes señalados, debido a que puede incrementarse el rendimiento en la gestión pública municipal, y con ello arribar al cumplimiento de los desafíos contemporáneos más importantes que demanda la humanidad: garantizar el abasto del agua potable suficiente para todos.

Lo anterior, debe constituirse en una estrategia de trabajo de los gobiernos municipales y la sociedad civil, orientada hacia el suministro del agua potable en las distintas localidades de México, a partir de hacer viable el fortalecimiento de la gobernabilidad que implica que los gobiernos municipales dispongan de las condiciones fundamentales para su constitución en centros de poder más importantes de la sociedad, para que responda a partir de la premisa del poder constructivo que favorece el desarrollo, incorporado por el ejercicio del buen gobierno.

En esta tendencia, es necesario generar nuevos enfoques para superar las condiciones de atraso y contrastes sociales que se dan en el ámbito de los distintos municipios del país, con el fin de obtener resultados palpables en la dimensión de los servicios públicos, en la prestación del suministro del agua potable y saneamiento, toda vez que es uno de los aspectos vitales para que se desarrollen los distintos órdenes de la vida local y de México.