

# Programa Hídrico Visión 2030 del Estado de Jalisco

## Anexo: Políticas públicas del Sector hídrico del Estado de Jalisco, Sus premisas e instrumentos



**Comisión Estatal del Agua de Jalisco**  
**Dirección de Planeación Estratégica**  
**Gerencia de Planeación y Programación Hídrica**  
**Coordinación de Políticas y Lineamientos**

# **Contenido**

---

<b>Presentación.....</b>	<b>2</b>
<b>1.- Políticas regulatorias.....</b>	<b>3</b>
<b>2.- Políticas económicas.....</b>	<b>5</b>
<b>3.- Políticas financieras.....</b>	<b>6</b>
<b>4.- Políticas ambientales.....</b>	<b>7</b>
<b>5.- Políticas de desarrollo tecnológico.....</b>	<b>9</b>
<b>6.- Políticas de participación social.....</b>	<b>11</b>
<b>Directorio de participantes.....</b>	<b>13</b>

# POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR HÍDRICO DEL ESTADO DE JALISCO, SUS PREMISAS E INSTRUMENTOS

## Presentación

---

El diseño, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas son indispensables para la concreción de los fines del ejercicio público. Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

El estado funcional propicia un orden político en el cual las estructuras políticas funcionan en la medida que asumen un carácter participativo a los intereses sociales.

Estas políticas constituyen las acciones adoptadas por el gobierno con el objeto de resolver un área de problemas públicos relevantes a través de un proceso en que suelen participar otros agentes económicos o sociales, como entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, agencias transnacionales e incluso otros gobiernos.

Estos lineamientos de política y mecanismos para llevarlos a la práctica, se encuentran basados en premisas básicas que proponen un razonamiento que contextualiza los problemas a atacar o las necesidades a satisfacer y que sirven de punto de partida para dar conclusión a dicho razonamiento.

Las políticas públicas del estado referentes al sector hídrico han sido divididas en seis líneas de acción que a continuación se describen. Además se establecen las premisas que dan lugar a las políticas en cada materia y los instrumentos respectivos para ejecutarlas.

- Políticas regulatorias
- Políticas económicas
- Políticas financieras
- Políticas ambientales
- Políticas de desarrollo tecnológico
- Políticas de participación social

# Políticas regulatorias

---

Las políticas de regulación incluyen reglas que definen comportamientos y procesos, establecen acciones o resultados, estándares o niveles que deben ser cumplidos, sistemas de control y observación sobre el seguimiento de la regulación, y finalmente, sanciones e incentivos para apoyar el cumplimiento de las reglas.<sup>1</sup>

En materia hídrica, las regulaciones se enfocan básicamente para que sean cumplidas por los usuarios, pero la misma lógica se aplica también para los organismos reguladores (Salamon, 2002)<sup>2</sup>. Con las regulaciones públicas generalmente se aplican sistemas de dirección y control: se establecen reglas, se observa el comportamiento de los regulados, y se penaliza el no cumplimiento de las mismas. (Jordana, 2006)<sup>3</sup>

La Ley de Aguas Nacionales y la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, posibilitan la instrumentación de un marco regulatorio que estimula una mayor eficiencia y una mejor percepción del valor económico del recurso mediante la introducción de mecanismos de mercado y sistemas

de precios. Así, los usuarios operan en un marco de derechos y obligaciones claramente establecidos en tres instrumentos básicos: título de concesión o asignación, permiso de descarga de aguas residuales y la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.

La regulación de los servicios de agua potable y saneamiento incide en la definición de los organismos operadores descentralizados, en la determinación de las normas de calidad, y adiciona los aspectos de información con que los municipios deben de reportar resultados indispensables para que la programación hídrica estatal sea una realidad y permita la formación de un sistema de información estatal en materia de agua verdaderamente efectivo.

## Premisas

**1.- El agua es un recurso estratégico de seguridad nacional y su acceso es un derecho de todos los habitantes de Jalisco.** Por esta razón se reconoce que el agua es uno de los recursos principales del crecimiento económico, y elemento vital para la renovabilidad de muchos otros recursos naturales indispensables en la transformación productiva y para la vida misma, lo cual la ubica claramente en el campo de la seguridad nacional.

**2.- Reviste vital importancia la creación y funcionamiento del Sistema Estatal de Información del Agua.** Su objetivo primordial es la conformación

---

<sup>1</sup> Jordana, J. 2006. Regulación y Políticas Sociales. *Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

<sup>2</sup> Salamon, L. M. (ed). 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>3</sup> Jordana, J y D. Levi-Faur. 2004. *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

de un conjunto de bases de datos y demás información relacionada con el sector. La información generada debe ser prioritaria para la toma de decisiones.

**3.- La unidad básica para la administración del agua es la cuenca hidrológica.** Esta premisa es fundamental para conciliar intereses ubicados dentro de límites políticos que la naturaleza no reconoce ya que una cuenca de la región puede abarcar partes de diferentes municipios o estados, cuyos intereses habrán de integrarse en una administración a nivel cuenca para poder encontrar soluciones reales, tanto en el planteamiento como en la ejecución y seguimiento.

#### *Políticas*

1.1.- El recurso hídrico deberá utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de impactos ecológicos adversos.

1.2.- El que contamine el agua será responsable de su tratamiento ya sea a través de medidas que adopte directamente o bajo el pago de

costos de recuperación en condiciones que no afecten el medio ambiente e impliquen su reutilización.

2.1.- Se coordinarán los diferentes órdenes de gobierno para tener un inventario efectivo y confiable de los recursos hídricos a nivel estatal.

2.2.- El Estado de Jalisco contará en su totalidad con un Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial.

3.1.- La gestión del agua se hará en forma integrada a partir de la cuenca o subcuenca hidrológicas, como unidades idóneas de gestión hídrica, tomando en consideración el ordenamiento territorial del estado y de sus municipios, así como la participación de la población. Contemplando su protección y restauración en caso de que fuese necesaria.

#### *Instrumentos*

1.- Título de concesión.

2.- Título de asignación.

3.- Convenio de distribución de aguas superficiales Consejo de Cuenca Lerma-Chapala.

4.- Inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.



# Políticas económicas

---

Como punto central de las estrategias para alcanzar un aprovechamiento del agua eficiente, equitativo y ambientalmente sustentable, se refuerza el concepto de agua como un bien económico sin perder el sentido social del agua como un derecho humano.

La baja capacidad financiera que presentan tanto los servicios municipales de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como los distritos y unidades de riego, ha afectado su capacidad técnica administrativa, y ha reducido con ello la posibilidad de un manejo autónomo y sustentable.

Las políticas económicas del estado referentes a la administración del agua, están encaminadas a sanear y fortalecer las finanzas de los sistemas usuarios con el objetivo de lograr su autosuficiencia financiera en el corto y mediano plazos; principalmente por medio de ajustes en los sistemas tarifarios que permitan recuperar el costo total de los servicios que proporcionan, incidan en la mejora de la eficiencia comercial de los sistemas e incrementen sus índices de facturación y cobranza, así como los de eficiencia técnica y administrativa.

Se orientan también hacia la mayor participación ciudadana en el financiamiento de las obras y acciones que benefician a la sociedad, lo que induciría a un uso más eficiente del agua por la vía de precios e incentivos económicos.

En medida que aumenta la recaudación, se consolida un sistema que permite el financiamiento de los programas y

acciones del sector agua. La misma recaudación propicia un mayor flujo de recursos al constituirse en contraparte de créditos concentrados con la banca de fomento, o bien, al formar parte de paquetes financieros con la participación de los gobiernos estatales y municipales, los beneficiarios y la iniciativa privada.

## *Premisas*

**1.- La gestión del agua debe generar recursos económicos necesarios para realizar sus tareas inherentes.**

## *Políticas*

1.1.- Valorar el agua en términos sociales, económicos, financieros y ambientales, reflejando el verdadero valor del agua y promoviendo la corresponsabilidad social que conlleva su gestión integrada con equidad social y sustentabilidad.

1.2.- Generar los recursos económicos necesarios para la planeación, programación, ejecución de obras hidráulicas de diversa índole, su operación, mantenimiento, conservación y reposición, con la concurrencia de las autoridades y de los sectores social y privado.

1.3.- El estado estudiará y determinará, en su caso, las aportaciones que en recursos materiales, humanos y financieros deban hacer los usufructuarios directos e indirectos de un ecosistema determinado.

## *Instrumentos*

1.- Pago de tarifas

# Políticas financieras

---

Las políticas financieras del sector agua en el estado son un conjunto de estrategias, programas, normas, mecanismos financieros, metodologías, procesos, instrumentos financieros y acciones, cuya finalidad es la coordinación entre los diversos sectores e instituciones vinculados con el agua en sus aspectos financieros y económicos; para definir los esquemas de generación financiera, así como de los recursos económicos necesarios para la planeación, programación, ejecución de obras, su operación, mantenimiento, conservación y reposición diferida con la concurrencia de las autoridades y de los sectores social y privado.

Lo que se pretende es que todos los recursos destinados en una u otra forma para el sector agua, se consoliden conceptualmente para hacer congruente su planeación y aplicación, lo que derivará en una utilización más eficiente.

## *Premisas*

**1.- El agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse en términos de ley.**

## *Políticas*

1.1.- Promover, otorgar y proponer estímulos e incentivos en favor de los particulares, que fomenten el desarrollo sustentable y contribuyan a la disminución de la contaminación y al mejoramiento de la calidad ambiental.

1.2.- La participación de la ciudadanía en el financiamiento de los servicios públicos de agua potable, saneamiento y reutilización, incluirá los conceptos de pago por uso del recurso hídrico o por el pago de vertidos a cuerpos receptores para su tratamiento respectivo.

1.3.- La participación privada en el financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de las obras de infraestructura hidráulica, mediante los mecanismos que para el efecto establezca la autoridad estatal de agua, contemplarán los aspectos de eficiencia técnica, financiera y administrativa.

## *Instrumentos*

- 1.- Programa de Derechos de Agua.
- 2.- Programa APAZU.
- 3.- Programa PROSSAPYS.
- 4.- Pago de servicios ambientales.
- 5.- Programas multianuales, BID.



# Políticas ambientales

---

La planeación holística del manejo de los recursos naturales del estado representa el punto de partida para contar con una disponibilidad y calidad adecuadas de los recursos hídricos. Su degradación y agotamiento representan una restricción para la realización adecuada de las actividades productivas y por consecuencia para la generación de empleos y riquezas.

El diseño e implementación de una política ambiental es una condicionante para lograr el equilibrio de los ecosistemas que son sustento de la calidad de vida para lograr equidad social y desarrollo sustentable. Las políticas ambientales del estado se enfocan en integrar los principios del desarrollo sustentable en las acciones y programas del estado para revertir la pérdida y degradación de los recursos naturales, asegurando la coordinación y articulación ambiental en la agenda de desarrollo del estado y mejorando la efectividad y eficiencia de los procesos de gestión ambiental al descentralizar las funciones del gobierno federal al estado y sus municipios; siendo siempre congruentes con las necesidades reales de la sociedad y el marco regulatorio correspondiente.

## *Premisas*

**1.- El agua es un recurso vital, vulnerable y finito con un valor ambiental, social, político y económico.**

**2.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad**

**y de su equilibrio dependen la vida y su calidad, y las posibilidades productivas del estado y de las cuencas que comparte.**

**3.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano, así como el deber de protegerlo y conservarlo.**

**4.- La biodiversidad es sinónimo de identidad y de posibilidades de regeneración y sobrevivencia.**

**5.- El aprovechamiento sustentable de los recursos acuíferos involucra prever el impacto ambiental causado; siendo obligatorio realizar las manifestaciones al respecto como condicionante *sine qua non*.**

**6.- El aprovechamiento de un recurso natural como lo es el agua, involucra jurídicamente el pago de los servicios ambientales.**

**7.- El aprovechamiento del recurso hídrico obliga a reintegrarlo para mantener el cauce hidrológico con la calidad establecida en los parámetros de la NOM-SEMARNAT-001-1996.**

## *Políticas*

1.1.- El Estado de Jalisco utilizará todos los instrumentos a su disposición para prevenir, atenuar y controlar la contaminación ambiental.

2.1.- Desarrollar programas para preservar, restaurar y fortalecer el equilibrio ecológico y la protección

al ambiente, así como para la disminución de la fragilidad ambiental de los ecosistemas, propiciando el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

3.1.- No deberá anteponerse el beneficio particular sobre el equilibrio de los ecosistemas en su totalidad, en parte de los mismos o de sus componentes, ni al derecho de la sociedad a un ambiente sano.

3.2.- El aprovechamiento del agua debe de aplicar la Ley Nacional de Residuos y la Ley Nacional de Empaques y Embalajes.

4.1.- Se cuidarán los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestre.

5.1.- Será obligatoria la Manifestación de Impacto Ambiental y su aplicación puntual e irrestricta

en cualquier obra hidráulica que se realice en el estado.

6.1.- En el costo del agua se hace necesario contemplar económicamente el pago a servicios ambientales.

7.1.- Cualquier instancia de orden de gobierno, como particular, que haga uso del agua, está obligado a recuperar su calidad antes de verterla a cualquier cuerpo de agua.

#### *Instrumentos*

- 1.- Pago de servicios ambientales.
- 2.- Programas de cultura de agua.
- 3.- Declaraciones de reserva de aguas superficiales y residuales.
- 4.- Pago de reconversión de cultivos en función de la disponibilidad de agua.
- 5.- Manifestaciones de impacto ambiental.
- 6.- Tratados y convenios internacionales.





## **Políticas de desarrollo tecnológico**

---

La política hídrica, para ser efectiva deberá estar basada en el mejor conocimiento científico disponible y apoyar sus acciones en el desarrollo de tecnologías para el sector. Para enfrentar adecuadamente los desafíos que la problemática del agua en el estado presenta, es necesario fomentar la investigación para impulsar el desarrollo científico y tecnológico, y ponerlo a disposición de la sociedad para la satisfacción de sus demandas, fortalecer los mecanismos de financiamiento, proyectar las capacidades tecnológicas ya existentes, y crear redes de investigadores que permitan una mayor sinergia entre esfuerzos. La Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, son las instituciones encargadas de encabezar este esfuerzo, así como coordinar la participación de centros de educación, de investigación y otras instancias.

Jalisco enfrenta el desafío de avanzar hacia una concepción de política tecnológica más pragmática, que incorpore la interacción entre oferta y demanda en el proceso de innovación, y para apoyarlo recurrirá a los instrumentos de mayor eficacia

y a la articulación de diferentes instrumentos, de acuerdo con el nivel de desarrollo de sus capacidades tecnológicas.

### *Premisas*

**1.- Los avances científicos y tecnológicos impulsan la aparición constante de nuevas actividades y nuevas formas de producir, distribuir y consumir bienes, servicios y conocimientos, que impactan en la calidad de vida.**

### *Políticas*

1.1.- Se fomentarán y promoverán investigaciones científicas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación del recurso hídrico.

1.2.- Se ampliará la cooperación internacional en materia de investigación ambiental, para aprovechar los mecanismos de financiamiento existentes como complemento a los esfuerzos nacionales en este rubro, y aumentar las capacidades de investigación. La utilización de recursos financieros internacionales,

la cooperación bilateral con agencias de medio ambiente en el desarrollo de proyectos comunes de investigación, y el intercambio de experiencias y expertos, permitirán aumentar el conocimiento y ampliar las capacidades de investigación en el estado.

1.3.- Se elaborará una agenda que priorice los requerimientos concretos que plantea el uso sustentable, entre los que destacan: administración del agua, monitoreo y modelación de acuíferos y cuerpos de agua, prevención y combate a la contaminación, uso eficiente en riego, industrias, poblaciones; técnicas de comunicación, organización, participación, mejoramiento y/o creación de instrumentos.

### *Instrumentos*

- 1.- Acuerdo de cooperación científica, multilateral y bilateral.
- 2.- Tratados internacionales.
- 3.- Capacitación y profesionalización de personal académico y empleados del sector público.
- 4.- Programa sectorial de medio ambiente.
- 5.- Programa sectorial de ciencia y tecnología.



## **Políticas de participación social**

La experiencia internacional demuestra que la evaluación y solución a los problemas hidráulicos se puede efectuar mejor en el ámbito local, por ser los propios usuarios y autoridades locales los que conocen con mayor detalle la problemática, por consiguiente, pueden plantear, con el apoyo técnico correspondiente, las mejores opciones de solución que tomen en cuenta los factores

propios de la zona, como su evolución histórica, idiosincrasia, usos y costumbres y condiciones climáticas específicas.

Se ha observado también que un elemento esencial para el éxito de las acciones emprendidas, es la continuidad de los programas planteados y el convencimiento pleno por parte de los usuarios de la necesidad de las acciones por

desarrollar y de los beneficios que éstas generan; por tanto, la participación de los usuarios es fundamental desde la caracterización y jerarquización de los problemas de la zona, hasta la ejecución y seguimiento de las acciones.

El usuario representa el eslabón que proporcionará la continuidad requerida a las acciones planteadas para alcanzar los objetivos previstos. Las instituciones y los funcionarios cambian pero los usuarios permanecen, por lo que se considera indispensable su participación en el nuevo esquema de gestión del agua.

En una dimensión general, se contempla la participación de la sociedad a través de foros de consulta popular, congresos y simposios para dar a conocer avances tecnológicos y mejores prácticas para la administración del recurso.

#### *Premisas*

**1.- La educación y la cultura ambiental de la sociedad en general es la base para la mejor gestión de los recursos hídricos y para su conservación.**

**2.- La participación social y privada garantizará una mayor calidad en el desarrollo de los servicios, mayor protección a las fuentes de suministro y de los cuerpos receptores de las aguas servidas, así como el cumplimiento de las normas de calidad de los servicios, y la obligación de los concesionarios de participar subsidiariamente en**

## **la atención de los restantes servicios de agua del municipio.**

### *Políticas*

1.1.- Ejecutar las acciones necesarias para incorporar en los diversos niveles educativos y académicos, la cultura del ahorro y uso eficiente del agua como un recurso vital y escaso.

1.2.- Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que la satisfacción de los intereses particulares sea compatible con la de los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable.

2.1.- La participación de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, será tomada en cuenta para la protección, prevención, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y otros ordenamientos aplicables.

2.2.- Involucrar a los Consejos de Cuenca y al Consejo Estatal en la gestión integral de los recursos hídricos de sus cuencas correspondientes.

### *Instrumentos*

- 1.- Programas hidroagrícolas.
- 2.- PROSSAPYS.
- 3.- Consejos locales de agua.
- 4.- Consejo estatal del agua.
- 5.- Asambleas populares.



## **DIRECTORIO DE PARTICIPANTES**

### **GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO**

C.P. Emilio González Márquez  
**GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**

### **COMISIÓN ESTATAL DE AGUA DE JALISCO**

Ing. César L. Coll Carabias  
**DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA**

#### **ELABORACIÓN**

Ing. Francisco Fernando Rodríguez Ibarra  
**Director de Planeación Estratégica**

Arq. Ana Bertha Mora Medina  
**Gerente de Planeación y Programación Hídrica**

Lic. Saúl Alejandro Flores  
**Coordinador de Políticas y Lineamientos**

Ing. José Adán Espejo Preciado  
**Analista de Planeación y Programación Hídrica**

#### **COLABORACIÓN**

Ing. Raúl López Velásquez  
**Gerente Ambiental**

Lic. Claudia Montes Sandoval  
**Analista de Planeación y Programación Hídrica**

#### **AGRADECIMIENTOS**

Comisión Nacional del Agua

Organismo de Cuenca Lerma Santiago Pacífico