

Precariedad democrática de las instituciones del agua en México

Democratic precariousness of the institutions of the water in Mexico

Ma. de Lourdes Amaya Ventura

La autora señala que la hay una gran historiografía económica reciente en México que aporta abundante información sobre trabajos regionales, por ello, revisa las contribuciones, con énfasis en el desarrollo del capitalismo en nuestro país en la segunda mitad del siglo XIX, a partir de sus componentes básicos: el capital y la fuerza de trabajo en las principales esferas productivas; las innovaciones tecnológicas; el Estado y sus principales cambios institucionales. Enfatiza que se requiere una visión global para ubicarlo temporalmente dentro de la evolución del capitalismo en el mundo; pues su consolidación en nuestro país se da cuando la expansión en los flujos internacionales de materias primas, manufacturas, capitales y fuerza de trabajo, alcanzan dimensiones sin precedentes, bajo el impulso productivo de la segunda revolución industrial. Aunque advierte que el Estado mexicano sigue en construcción, están en proceso las reformas y sus efectos, así como las condiciones financieras y muchos obstáculos al crecimiento; junto a la debilidad y ausencia de normas institucionales que regulen las relaciones económicas

- Agua
- Suministro de agua
- Política Gubernamental

The authoress indicates that there is a great economic recent historiography in Mexico that contributes abundant information about regional works, for this reason, it checks the contributions, emphatically in the development of the capitalism in our country in the second half of the 19th century, from his basic components: the capital and the workforce in the principal productive spheres; the technological innovations; the State and his principal institutional changes. He emphasizes that a global vision is needed to locate it temporarily inside the evolution of the capitalism in the world; since his consolidation in our country is given when the expansion in the international flows of raw materials, manufactures, the capitals and workforce, they reach dimensions without precedents, under the productive impulse of the second industrial revolution. Though he warns that the Mexican state continues in construction, the reforms and his effects are in process, as well as the financial conditions and many obstacles to the growth; close to the weakness and absence of institutional procedure that regulate the economic relations

- Water
- Water Utilities
- Government Policy

JEL Classification: Q25, L95, Q38

A partir del reconocimiento de que las instituciones son importantes para el desempeño económico de las sociedades a través de la historia (North, 1993), se ha desarrollado una fuerte vertiente del análisis institucional centrada en los incentivos y en los mecanismos con que cuenta el régimen correspondiente (mercado o Estado) para aplicarlos. Se asume que, independientemente del sector de que se trate, el reto es encontrar el diseño institucional adecuado, con los incentivos necesarios para moldear el comportamiento de los agentes económicos, para lograr resultados eficientes que se traduzcan en beneficio (régimen de mercado) o desarrollo (régimen del Estado).

El análisis institucional del sector del agua no ha escapado a esta visión de elección racional, según la cual el reto sería definir un arreglo institucional tal que los participantes en el manejo del recurso adoptaran una estrategia de cooperación, contribuyendo a su preservación para las generaciones futuras. Sin embargo, para

UAM Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales.
lamaya@correo.cua.uam.mx, lourdes.amaya70@gmail.com, <http://desinuam.org>



que esta visión cobre sentido, es necesario entender a fondo las motivaciones de los participantes en la gestión del agua (Goodin, 1996). Si entendemos a las instituciones como reglas (North, 1993), tenemos que estas ayudan a establecer “un conjunto de relaciones que, combinado con la estructura del mundo físico y el tipo de comunidad involucrada, produce valores particulares para las variables de la situación” (Ostrom, Gardner y Walker, 1994: 43). Para moderar efectivamente el comportamiento de los actores y lograr el resultado deseado, a saber, el uso controlado del recurso, las reglas deben reflejar el valor que tienen las principales variables involucradas en cada situación.

Uno de los autores pioneros en la aplicación del análisis institucional en México es José Ayala, quien subrayaba que en nuestro país las relaciones sociales han estado enmarcadas por instituciones democráticas precarias, ya que el sistema socio-político mexicano se construyó sobre la base de un “monopolio sobre una estructura de poder que garantizaba en el largo plazo sus privilegios a los grupos alineados en el pacto” (Ayala, 2003: 25). Además, en México la construcción de mecanismos institucionales sólidos para la resolución de conflictos es una tarea compleja y, en algunos ámbitos de la vida social, inacabada. Nos proponemos revisar el impacto que estas dos características del sistema socio-político mexicano han tenido en la distribución urbana del agua. Para ello, retomaremos los ejemplos de Naucalpan (Edo. de Méx.), Pachuca (Hidalgo) y Villahermosa (Tabasco), identificando en qué situaciones estas dos variables (concentración del poder y mecanismos frágiles para la resolución de conflictos) se hacen presentes.

Las instituciones incrustadas en un marco social

Aunque existe actualmente un campo de estudios institucionales claramente identificable, integrado por diversos enfoques, definir las instituciones no ha sido una tarea fácil. En sus diferentes versiones, el nuevo institucionalismo aporta definiciones que se asemejan entre sí, pero no puede considerarse que exista una generalmente aceptada por todos los representantes de las diferentes corrientes institucionalistas. Una de las concepciones más conocidas es la que aporta North, según la cual las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad (...) las restricciones que moldean las interacciones humanas” (North, 1993: 13); por su parte, Hodgson las define como “sistemas duraderos de reglas sociales establecidas e incrustadas, que estructuran las interacciones sociales” (Hodgson, 2007: 19?).

Esta segunda concepción no considera las reglas de manera aislada, sino que las ubica dentro de un escenario social, siguiendo la línea propuesta por Granovetter (1985) sobre la importancia de considerar que el comportamiento económico se

encuentra enmarcado por relaciones sociales. Las actividades económicas no se encuentran aisladas, sino que se ven influidas por las estructuras sociales en las cuales se producen. Esta consideración es importante, pues de no ubicar las reglas en un escenario social específico corremos el riesgo de desarrollar un análisis ahistórico que derivaría en recomendaciones mecánicas y conductistas sobre el diseño institucional. En otras palabras, si diseñamos reglas para incentivar ciertos comportamientos y restringir otros partiendo del supuesto de racionalidad económica podemos perder de vista otros elementos, de carácter social, que también inciden en los comportamientos de los individuos y que las instituciones tendrían que integrar o reflejar para poder ser realmente efectivas.

En sentido inverso, el considerar el marco social de las instituciones también nos ayuda a entender cuáles han sido los elementos que han contribuido a que se construyan diseños institucionales eficientes y favorables a la cooperación. En este sentido, destaca el trabajo desarrollado por Elinor Ostrom (1990 [2000], 1994, 2005) en torno a los arreglos institucionales que han permitido un manejo eficiente y sustentable de los recursos de uso común (RUC)¹. El análisis de estas experiencias por parte de la autora y su equipo de colaboradores ha incluido colectividades que logran un manejo exitoso de sistemas de riego a través de la auto-organización. En el análisis de las diferentes arenas de acción en las cuales se da este tipo de experiencias exitosas, el punto importante es identificar cuáles son los elementos que llevan a los participantes a adoptar una estrategia de cooperación, en vez de desertar de la colectividad y adoptar la estrategia maximizadora planteada por el individualismo metodológico. La autora plantea que la explicación involucra tanto a las características del recurso como las de la colectividad que hace uso del mismo, en este último punto se cruza con las consideraciones de Granovetter (1985) arriba citadas sobre la importancia de la estructura social en la cual se insertan las relaciones de intercambio económico.

En el caso específico de México, un destacado exponente del análisis institucional es José Ayala (2003), quien desarrolló una serie de reflexiones sobre el arreglo institucional prevaleciente en México y la manera en que este ha incidido en el nivel de desarrollo en el cual se encuentra nuestro país. Ayala afirma que las instituciones que han enmarcado la actividad económica en México no han generado prosperidad principalmente debido a que no poseen un carácter democrático, por el contrario, son instituciones que privilegian a algunas minorías, excluyendo a un importante

¹ Los recursos de uso común son aquellos que se ubican en un punto intermedio entre los bienes privados y los bienes públicos ya que sustraer de su goce a quienes no pagan por ellos es factible, aunque complicado y, por otra parte, los individuos que lo consumen sustraen unidades del mismo para el consumo de los otros.



número de actores. Plantea también que dichas instituciones pudieron perdurar durante largo tiempo ya que resultaban eficientes para los intereses de la minoría en el poder permitiéndoles obtener beneficios y controlar el conflicto. No obstante, dicha eficiencia de las instituciones no se extendía al ámbito económico, no contribuía a generar desarrollo y, por tanto, en el largo plazo se volvieron insuficientes para regular los intercambios económicos y políticos.

Dado este esbozo del marco social de las instituciones en México, es comprensible que, cuando se insertan en él instituciones correspondientes a contextos sociales distintos estas no logran corresponder y adaptarse al contexto social mexicano. Además, Ayala (2003) subraya que las reformas institucionales iniciadas en el sexenio de Zedillo se impusieron sin generar consenso ni legitimidad para las mismas, un aspecto importante si consideramos que las reglas que carecen de legitimidad, por lo general, no son aceptadas fácilmente. Otro problema del diseño institucional en México es que no se han armonizado los marcos institucionales, coexisten formas institucionales arcaicas y modernas, situación que a su vez genera políticas públicas de baja calidad que no contribuyen a la atención de los problemas públicos

Una vez que hemos subrayado la concepción generalizada de las instituciones como reglas y la importancia de reconocer que estas se encuentran enmarcadas por un contexto social, nuestra propuesta es retomar los elementos generales del esbozo de Ayala (2003) para revisar tres casos de gestión del agua en México, principalmente en lo que se refiere a la precariedad democrática de las instituciones que dicho autor subrayaba como uno de los problemas estructurales del diseño institucional en México.

Para ello, nos remitiremos a los ejemplos de los sistemas locales de gestión del agua en las capitales de los estados de Hidalgo y Tabasco, así como el sistema de gestión de uno de los municipios más importantes del Estado de México – tanto a nivel demográfico como en lo referente a su actividad económica –, el municipio de Naucalpan de Juárez.

Precariedad democrática de las instituciones del agua: tres ejemplos

Tomando como punto de partida la definición de instituciones como reglas, bajo la condicionante de tener en cuenta el contexto social dentro del cual estas funcionan, nos detendremos a revisar las características de las instituciones que conforman el marco de la gestión local del agua en México. Nuestro punto de partida es una pregunta derivada de los planteamientos de Ayala (2003): ¿reproducen las instituciones del agua la precariedad democrática que ha caracterizado a las instituciones en

México? Para proponer una primera respuesta a esta pregunta, para cada uno de los tres ejemplos arriba citados (Naucalpan, Pachucha y Villahermosa) revisaremos, por una parte, el marco normativo que rige al sistema de acción local; y por la otra, el funcionamiento de los respectivos organismos operadores. La finalidad es verificar la correspondencia entre ambos, particularmente en términos de la contribución a la gestación de sistemas de gestión incluyentes.

En un trabajo anterior (Amaya, 2007) hemos subrayado la importancia de las instituciones para contribuir a un manejo responsable y equitativo del recurso, ya que algunos arreglos institucionales resultan más favorables a la adopción de estrategias de cooperación entre quienes hacen uso de una misma fuente. Hemos insistido también en subrayar que uno de los objetivos de la política descentralizadora que se implementó en el sector del agua en México a partir de los años noventa era abrir espacios en el sector para la participación de nuevos actores, principalmente, las empresas privadas y los usuarios. Dos espacios creados a partir de la descentralización resultaban relevantes para la participación de estos últimos: los consejos de cuenca y los organismos operadores. Como instancias de planeación y de concertación, los consejos de cuenca tendrían que ser un espacio de diálogo entre los usuarios y autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la discusión y la toma de decisiones sobre el manejo del recurso. A nivel municipal, el diseño institucional de los organismos operadores concebía un espacio para los usuarios, que debían contar con representantes en los Consejos Administrativos de los mismos. A continuación revisaremos cómo estas instancias de participación se contemplan en el marco normativo y cómo funcionan en los hechos.

a) El organismo intermunicipal de Pachuca de Soto, CAASIM

En Pachuca de Soto, la gestión del agua es responsabilidad de la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM), que maneja el servicio en once municipios de la entidad. En concordancia con los lineamientos de la política hidráulica nacional, en Hidalgo, la ley estatal del agua señala de manera explícita que uno de sus objetos es “la participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios públicos del agua” (Ley de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo, Art. 2). No obstante, la participación del sector social no se contempla en otros apartados de la ley. Por ejemplo, en lo que se refiere a la conformación de la Junta de gobierno del organismo intermunicipal no se incluye una representación de usuarios, dicha junta está integrada por (Ley de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo, Art. 55):



- I. Los Presidentes Municipales de los once municipios;
- II. Un representante de la Comisión Estatal del Agua y Alcantarillado;
- III. Un representante de la Secretaría de Contraloría y
- IV. Un representante de la Comisión Nacional del Agua.

Puesto que no existe obligación de incorporar representación de los usuarios, estos no han participado nunca en la Junta de Gobierno del organismo.

A esta falta de integración de los usuarios hay que añadir que la coordinación entre niveles de gobierno, que igualmente es mencionada como objeto de la citada ley, es deficiente. Las autoridades estatales autorizan uso de suelo para fraccionamientos sin tener en cuenta que existan condiciones para integrarlos a la red de servicio del organismo operador. Además, el Congreso del Estado establece cuotas fijas para algunos usuarios obstaculizando la recaudación del organismo, lo cual incide directamente con su capacidad de alcanzar la autonomía financiera.

El contexto que enmarca el funcionamiento de la CAASIM es el de una sociedad conservadora y con poca tendencia a la participación activa en los asuntos públicos. Pablo Vargas, analista de los movimientos sociales hidalguenses, señala que la sociedad pachuqueña se moviliza principalmente en situaciones de crisis. Considera que, aunque hasta ahora el tema del agua no ha generado una movilización social, es un tema que puede sensibilizar a la población, principalmente porque en Pachuca el agua se convierte cada vez más en un asunto de diferenciación social: existe la percepción generalizada de que las colonias son tratadas de manera distinta por parte del organismo de acuerdo con su estrato social. La integración de los usuarios al sistema abriría una posibilidad para evitar que esta situación genere un conflicto en el mediano plazo, ya que no existen en el caso de CAASIM instancias de participación ni espacios de negociación permanentes que contribuyan a la integración amplia de actores involucrados en la gestión local del agua.

b) El organismo operador de Naucalpan, OAPAS

En el municipio de Naucalpan de Juárez, el organismo municipal responsable del agua es el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS). De manera similar al caso anterior, la Ley del Agua del Estado de México menciona en su exposición de motivos que “promueve una mayor participación de los sectores social y privado; [y] crea instancias de coordinación con los tres niveles de gobierno y concertación con los sectores usuarios” (Ley del Agua del Estado de México, exposición de motivos: I). Además, se define como un asunto de interés público la

promoción de “la participación organizada del sector social y de los particulares para el financiamiento, construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, conservación, operación y administración de la infraestructura hidráulica del Estado de México” (Ley del Agua del Estado de México, Art. 39). La misma ley reconoce a las organizaciones sin fines de lucro (Art. 49) y a las asociaciones de colonos (Art. 52) como actores susceptibles de obtener concesiones para el auto abasto de agua.

No obstante, todos los funcionarios del organismo entrevistados a nivel directivo del mismo refirieron que no existe tal participación de usuarios en la gestión local del agua, y no existe tampoco un plan concreto para integrarlos a la misma. El director del organismo subraya la fuerte politización del tema del agua, refiriendo que la participación ciudadana se da solamente en periodos de campañas electorales, época en la que surgen líderes sociales que tratan de obstaculizar al partido en el poder y generar conflictos que les permitan atraer simpatías a sus propias agrupaciones políticas. El tema de la politización del agua fue frecuentemente mencionado en las entrevistas realizadas a los directivos del organismo, lo cual nos muestra que en el caso particular de este municipio la participación ciudadana se da bajo rasgos de clientelismo. Esto se confirma cuando al cuestionamiento de si existe participación ciudadana en el organismo los funcionarios refieren que esta se da a través de un regidor, designado por la presidente municipal, ya que estos son los representantes de la ciudadanía ante la autoridad municipal. Si nos remitimos al entorno sociopolítico y cultural prevaleciente en el Estado de México, podemos relacionar esta forma de participación con la hegemonía que el Partido Revolucionario Institucional mantiene en la entidad y con las formas corporativas de participación que se han practicado tradicionalmente.

En lo que se refiere a la relación entre los diferentes órdenes de gobierno, esta se manifiesta de manera mas clara entre el gobierno municipal y el gobierno estatal. Existe un órgano encargado de la supervisión del OAPAS, que depende directamente de la oficina hacendaria del gobierno estatal, ante la cual se rinden los informes sobre las actividades del organismo. Esto nos indica que hay un fuerte control por parte del gobierno estatal sobre las actividades de OAPAS. Al mismo tiempo, los vínculos del organismo con la presidencia municipal también presentan rasgos de control, los propios funcionarios del organismo reconocen que muchos de ellos ocupan tales posiciones dada su relación de cercanía con la presidenta municipal.

Como puede verse, la gestión del agua en Naucalpan no tiene como principal característica la apertura democrática, por el contrario, se concentra en un grupo político que excluye al resto de los actores de la participación en el manejo del recurso.



a) El organismo operador de Villahermosa, SAS

Villahermosa forma parte del municipio tabasqueño de centro, en el cual el Sistema de Agua y Saneamiento (SAS) es responsable del manejo del agua desde 2003, aunque el órgano que toma las decisiones en el sector es el Sistema de Agua Potable del Estado de Tabasco (SAPAET). Durante nuestra investigación de campo pudimos constatar que existe cerrazón por parte de ambos organismos para dar a conocer la manera en que se coordinan en el manejo del agua. En este caso, también se hizo referencia constante a la politización del tema, inclusive un funcionario del SAS atribuye la creación de este organismo a un asunto de intereses políticos, lamentando que esto obstruya la posibilidad de definir soluciones técnicas para atender los problemas del agua en el municipio.

Nuevamente, se apreciaron fuertes vínculos del organismo con la presidencia municipal, y una ausencia de participación ciudadana en los asuntos del SAS. En opinión del funcionario del organismo, el sistema municipal de agua atraviesa por un proceso de deterioro, es un sistema viejo y que presenta fugas constantes, se vive una crisis financiera. La situación en Tabasco puede explicarse a partir de la pasividad de la población y el fuerte control de un grupo político, que saca ventaja del hecho de contar con abundancia de recursos hídricos. Es importante señalar que, ante la escasez que comienzan a enfrentar otros estados de la república, la abundancia de agua en Tabasco lo convierte en un estado potencialmente estratégico para atender crisis que pudieran producirse en el mediano y largo plazos. Por tanto, es de esperarse que el grupo cerrado que mantiene el control sobre el organismo no acepte fácilmente abrirse a la participación de otros actores.

Conclusiones

Como puede apreciarse a través de estos ejemplos, efectivamente existe una precariedad democrática en las instituciones a cargo del manejo del agua en México, la cual se traduce en control sobre el manejo del recurso por parte de pequeños grupos locales. Una hipótesis que puede derivarse de este breve análisis es que dicha precariedad democrática se relaciona con la hegemonía de un partido político (el PRI) en las diferentes entidades de la república, dicha hegemonía podría a su vez relacionarse con el desarrollo de una cultura política pasiva, clientelar y corporativista que genera el contexto adecuado para que el manejo del agua se limite a ciertos grupos no tanto por su conocimiento técnico del tema, sino por sus vínculos relacionales. Cabe entonces preguntarse cuáles sería las condiciones que tendrían que crearse para que nuevas reglas del juego, que permitan un involucramiento

más amplio de otros sectores de la sociedad correspondiente, puedan aplicarse de manera efectiva. En ese sentido, resulta necesario extender este análisis a realidades socio-políticas distintas, con la finalidad de identificar otras variables relevantes para el desarrollo de una institucionalidad más racional y sustentable.

Bibliografía

- Amaya Ventura, Ma. de Lourdes (2007). *La importancia de las instituciones en la gestión del agua*, Gaceta CONCYTEG, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato, núm. 28, noviembre.
- Ayala Espino, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo*, FCE, México.
- Goodin, Robert (ed.) (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press.
- Granovetter, Mark (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91.
- Ley de Agua y Alcantarillado para el Estado de Hidalgo*.
- Ley del Agua del Estado de México*.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.
- Ostrom, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes*, FCE, México.
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Gedisa.