

Importancia de las instituciones en la gestión del agua

Ma. de Lourdes Amaya
Ventura¹

En el caso de la gestión del agua, el arreglo institucional está compuesto por el conjunto de reglas e incentivos que establecen quiénes pueden participar en el sector, así como qué es lo que los diferentes participantes pueden o no llevar a cabo. En México, hasta la década de los noventa el manejo del agua se daba a través de un arreglo institucional

centralizado, que no tenía en cuenta la noción de escasez sino que se basaba en la idea de la abundancia del recurso. Esta percepción tenía un cierto fundamento en la época en que la presión demográfica y la urbanización no tenían las características que presentan ahora, ni la problemática del agua había alcanzado los niveles que hoy conocemos.

Al menos desde hace tres períodos de gobierno, en nuestro país se reconoce al tema del agua como un asunto de seguridad nacional. En 1983, se inicia un proceso descentralizador mediante el cual se transfiere hacia los municipios la responsabilidad en la gestión de los servicios urbanos, incluyendo la gestión del agua. No obstante, sería hasta la década de los noventa que dicha descentralización desembocaría en medidas de política concretas. A nivel institucional, la definición de una nueva política para la gestión del agua tuvo dos implicaciones principales:

1. La construcción de un nuevo marco regulatorio, que permitiera a los actores tradicionales adoptar nuevas formas de participación, a la vez que favorecía el que actores nuevos ingresaran a la arena de política.

¹ Doctora en Ciencias Sociales por la Escuela Normal Superior de Cachan, Francia. Profesora Titular "A" de medio tiempo del Departamento de Estudios Institucionales, UAM-Cuajimalpa. Correo-e: lourdes_amaya2004@yahoo.com.mx.

2. La creación de nuevas instituciones tanto a nivel federal, como estatal y municipal.

Entre las instituciones creadas podemos encontrar, por un lado, a la agencia encargada de supervisar la aplicación de la política a nivel nacional (Comisión Nacional del Agua, CNA); por otra parte, a nivel local, podemos identificar a las diversas Comisiones Estatales de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (CEAPAS) así como los organismos operadores municipales. De acuerdo con el sentido de la descentralización propuesta, y según los ordenamientos del nuevo orden legal, estos últimos serían los principales responsables de la provisión del servicio. Sin embargo, a más de diez años de la creación de reestructuración del marco institucional, las dificultades para mantener un servicio eficiente y con una cobertura aceptable de la demanda, no parecen haber sido superadas. De hecho, los conflictos que se han suscitado en torno a la utilización del agua se han vuelto cada vez más frecuentes y se corre el riesgo de que la gravedad de los mismos también vaya en aumento.

Es por esto que resulta de especial interés hacer una revisión del

impacto real que ha tenido la ya mencionada redefinición de los arreglos institucionales en torno al agua, así como las resistencias que han tenido que enfrentarse en el intento por implantar una nueva institucionalidad en el sector. Partimos del supuesto de que la adopción y subsiguiente institucionalización de nuevas prácticas en la gestión del agua, que superaran de manera efectiva las rigideces del esquema centralizado que caracterizó durante mucho tiempo a la administración pública mexicana, permitiría avanzar en la solución de la problemática del agua en México.

¿Cuáles son las características de esa problemática? El origen de la problemática del agua en México no es una cuestión de escasez, sino que se encuentra en la desigual distribución del recurso a lo largo del territorio nacional. Una consecuencia directa de esta situación es que la demanda excede la capacidad de extracción, lo que ha derivado en distintas regiones en una sobreexplotación de los mantos acuíferos y en la necesidad de recurrir a las aguas subterráneas, cuyos costos de extracción y de purificación resultan muy altos.

Aunque en apariencia se trata de problemas estrictamente técnicos, las

instituciones juegan un papel muy relevante en su atención. Si entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que buscan moldear el comportamiento de los participantes en una cierta arena de política, es claro que la nueva legislación para el sector del agua es determinante en la distribución de atribuciones y responsabilidades, así como para establecer el sentido de la participación de nuevos actores como el sector privado o los usuarios. Si concebimos a las instituciones en su segunda acepción, en el sentido de estructuras organizacionales, podemos observar que las instituciones encargadas del agua son responsables de decisiones tales como la definición de las tarifas, la supervisión de la calidad del servicio y la aplicación de sanciones a los actores que no se apeguen a las reglas establecidas. *Una gestión efectiva del agua requiere, por tanto, de instituciones sólidas que contribuyan a un manejo responsable y equitativo del recurso.* El arreglo institucional puede contribuir a este objetivo si es favorable a la adopción de estrategias de cooperación por parte de los sectores involucrados en el manejo del agua. En contrapartida, la aplicación de una solución técnicamente eficiente puede

verse obstaculizada si el arreglo institucional vigente no establece incentivos para la cooperación.

En el caso del agua en México, hasta antes de la descentralización dicho marco institucional era definido por la autoridad central. Con la transferencia del sector a los gobiernos locales, se pretendía un mayor involucramiento de estos en las decisiones fundamentales concernientes al manejo del recurso. Sin embargo, el diseño institucional es una atribución que se sigue manteniendo bajo la jurisdicción de la autoridad federal. Así, lo que sucedió en los hechos fue que se definió un nuevo arreglo institucional desde el centro, el cual sería reproducido en menor escala a nivel local. Los Consejos de Cuenca, las Comisiones Estatales del agua y los organismos operadores municipales se basaban en un diseño similar, que integraba a un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se hiciera del recurso en la misma proporción en que estaban representadas las autoridades oficiales al interior de cada Consejo.

Esto significa que no se ha involucrado a los usuarios directamente en el diseño institucional para el manejo del agua, este se ha dado siempre por

parte de alguna autoridad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno. Este punto resulta relevante ya que, al tener como materia prima un recurso vital susceptible de agotarse, la gestión del agua implica la consideración de dos conceptos fundamentales: *desarrollo sustentable* y *gobernanza*.

El concepto de *desarrollo sustentable* ha cobrado importancia los últimos años, aunque no existe un consenso definitivo en cuanto a su definición. En general, se refiere a la idea de un desarrollo que no atente contra sus propias bases (la naturaleza y el medio ambiente) y que garantice un cierto nivel de bienestar tanto para las generaciones presentes como para las generaciones futuras. Para una gestión sustentable del agua, se hace necesario un fortalecimiento de los procesos de participación local, la cual sólo puede motivarse a partir de la transmisión de un mensaje que haga hincapié en la preservación del medio ambiente como un interés compartido, sin importar la clase social a la que se pertenezca. Esta construcción de la conciencia colectiva implica también la necesidad de afirmar la idea de responsabilidad social, según la cual los ciudadanos aceptarían la parte de

responsabilidad que les corresponde en la solución de los problemas colectivos. La adecuada transmisión de este mensaje tendría en las instituciones uno de sus principales canales y sería responsabilidad de las autoridades locales.

En lo que se refiere a la *gobernanza*, como en el caso del concepto de desarrollo sustentable, esta noción no cuenta hasta ahora con una sola interpretación; algunas de las ideas que implica el término tienen que ver con la inclusión de distintos actores para la solución de un problema común, una acción coordinada a diferentes niveles, basada en la transparencia y la participación de diversos sectores. Así, la gestión del agua podría representar una oportunidad para desarrollar un tipo de gobernanza que recuperara de manera importante la participación ciudadana. En esta forma de gobernanza la noción de ciudadanía es relevante, ya que en la medida en que un individuo se identifica como un ciudadano, como miembro de un Estado-nación con derechos y obligaciones, percibirá que su intervención en los asuntos públicos tiene algún peso, algún efecto en la resolución de los mismos, y se sentirá motivado para

participar. La gobernanza implica la necesidad de cooperación entre una variedad de actores, una construcción colectiva de los problemas, un contexto favorable a la participación de dichos actores en la aplicación de las diversas medidas de política.

En el caso del agua en México, puesto que ya sabemos que la definición del nuevo arreglo institucional implementado no fue el fruto de la participación ciudadana, cabe preguntarse ¿en qué medida este arreglo institucional contribuye a construir un ambiente favorable a esa forma de gobernanza basada en la participación? El modelo descentralizado pretendía lograr la integración de los ciudadanos a través de las nuevas instancias locales, particularmente, los organismos operadores municipales. Sin embargo, diversas experiencias muestran la dificultad de lograr esta integración: en términos de participación directa, esta es prácticamente nula; en términos de participación a través de la representación en los cuerpos directivos de los organismos operadores, la designación de representantes se ha politizado y se ha visto monopolizada por las élites locales. En ese sentido, la reforma institucional no

ha sido suficiente para construir un contexto favorable a ese tipo de gobernanza, ya que no ha conseguido superar los vicios del sistema político mexicano.

Otro aspecto importante en la solidez de los arreglos institucionales es la credibilidad de los compromisos sobre los cuales se fundamentan o a los cuales representan, ya que si los individuos perciben que existe un compromiso creíble el arreglo institucional tendrá mayores posibilidades de perdurar, tendrá una robustez que le permitirá adaptarse a situaciones nuevas. ¿Qué tan favorable es el contexto mexicano para la construcción de tales compromisos creíbles? La rapidez con la que se modificó el entramado institucional del sector a principios de los noventa podría considerarse como una muestra de eficacia por parte de la administración pública mexicana para modificar sus diseños institucionales. Sin embargo, esta eficacia se explica por el contexto centralizado que prevalecía en ese momento y que permitía la rápida aceptación de las nuevas reglas. Por esa misma razón, dado el alto grado de control que el gobierno federal ejercía sobre las autoridades locales, podía

esperarse que la credibilidad de los compromisos fuera sólida: los actores locales, interesados en mantener las prerrogativas que obtenían del gobierno central (principalmente bajo la forma de presupuesto) estarían dispuestos a seguir las nuevas reglas del juego.

Sin embargo, en esta etapa inicial de ajuste del diseño institucional se presentó una contradicción: el modelo planteaba la apertura y la democratización de la gestión de los sistemas de agua pero la credibilidad de sus compromisos radicaba en la capacidad de control del gobierno central. Así, el nuevo arreglo institucional generaba una tensión en el sistema que anteriormente no existía y que ha constituido un obstáculo para su credibilidad. Si a esto agregamos la deficiencia en el desarrollo de un contexto favorable a la participación ciudadana, las posibilidades de establecer compromisos creíbles generados por los actores locales resultan estrechas.

Un último aspecto relevante en el arreglo institucional de la gestión del agua tiene que ver con la capacidad de sancionar a los infractores, a aquellos que no cooperen y no acaten las reglas que dicho diseño establece. En el caso específico del agua, existe una aceptación

generalizada de que las dificultades de su provisión sólo podrán ser superadas a través de un comportamiento de responsabilidad compartida. Esta idea se recupera en la Ley de Aguas Nacionales de México en dos sentidos: a) refiriéndose a la dinámica institucional de las asociaciones de usuarios, es decir, la responsabilidad entre iguales; b) enfatizando la responsabilidad de los usuarios ante la autoridad correspondiente. Sin embargo, sólo la CNA tiene atribuciones de supervisión y sanción en torno a la utilización del recurso, nuevamente, la participación de los usuarios bajo la figura de las asociaciones es limitada. Esto hace que en los hechos la supervisión vaya en un sólo sentido.

A nivel local, dado que las autoridades municipales son responsables de la procuración del servicio, son también las encargadas de supervisar su gestión, particularmente en el caso de que el servicio se encuentre concesionado. En lo que respecta al uso del agua que hacen los consumidores no existe una clara atribución de facultades de supervisión, no existen mecanismos de control para lograr reducir los niveles de desperdicio del líquido. Las sanciones que se pueden

establecer a los usuarios se relacionan básicamente con la falta de pago y, dependiendo de cada Estado e incluso de cada municipio, pueden ser atribución de la autoridad municipal a través del organismo operador o de la empresa concesionaria a cargo del servicio.

Podemos apreciar que, nuevamente, la supervisión no es mutua sino que se da únicamente desde la autoridad hacia la sociedad civil; y lo que es más preocupante, las sanciones no se enfocan a la indebida utilización del recurso, sino únicamente al incumplimiento de los pagos por el servicio. El arreglo institucional en este aspecto se revela claramente insuficiente y las modificaciones que se hicieran en este aspecto tendrían que establecer mecanismos diferenciados para cada tipo de usuario, ya sea agrícola, industrial o doméstico.

A partir de esta revisión general de los dilemas que enfrenta el entramado institucional derivado de la descentralización del sector agua en México, podemos plantear la necesidad de evaluar en qué medida las modificaciones realizadas contribuyen a resolver la problemática del agua, sobre todo considerando que no fueron

resultado de un diagnóstico sobre las condiciones en las cuales opera la dinámica social en nuestro país. La consideración de dicho contexto socio-político habría permitido hacer ajustes a las medidas de política para que estas tuvieran más posibilidades de ser efectivas. Por el contrario, la tendencia fue a trasladar a la realidad mexicana modelos de gestión del agua surgidos en otros contextos, en particular el modelo francés que combina la gestión directa por parte de las autoridades locales con la participación de empresas privadas.

El rediseño aplicado a partir de la década de los fue elaborado sin integrar a los actores locales del sector, tanto las autoridades estatales y municipales como los usuarios. Si bien hay que evitar un análisis simplista que nos lleve a afirmar que en materia de gestión del agua los gobiernos locales han estado totalmente subordinados a la autoridad federal, sin el más mínimo margen de decisión, no podemos negar que las decisiones fundamentales siguen estando concentradas en el gobierno central.

Esta es una de las razones por las cuales la problemática del agua persiste, a pesar de la reforma del arreglo institucional y la consecuente adopción de

algunas de las medidas básicas de modelos de gestión conocidos por su eficiencia. Consideramos que un factor que será fundamental para realizar los ajustes necesarios a dicho entramado institucional es el involucramiento efectivo de los actores locales. El nuevo modelo promovía insistentemente en el discurso la democratización y la participación ciudadana en la gestión del agua, sin embargo, en los hechos los espacios de participación ciudadana son limitados y los mecanismos de representación implementados presentan graves problemas.

Como un primer paso para un análisis más minucioso de los retos institucionales de la gestión del agua, proponemos un estudio comparativo entre los organismos operadores municipales.

La revisión caso por caso de diversas experiencias nos permitiría recuperar la importancia de lo local, aún en el contexto globalizado de la actualidad. En México, se han estudiado ya algunos casos particulares en la gestión del agua, pero creemos que hace falta profundizar en el tema desde la perspectiva institucional. Ello nos permitiría ser más precisos en la identificación de las características que

los arreglos institucionales locales presentan, y las posibles variaciones entre unos y otros. Sin duda, tal conocimiento nos aportaría elementos para un rediseño en los aspectos en que este fuese necesario, con la finalidad de lograr una mejor gestión de este recurso vital y evitar el agravamiento de los conflictos que ya empiezan a manifestarse en torno al agua.

En el ámbito municipal mexicano, los organismos operadores constituyen la figura gubernamental que se encuentra en contacto directo tanto con los usuarios como con la empresa (en el caso de que el municipio optara por una delegación del servicio bajo la forma de una concesión).

Así, el organismo operador se encuentra en el centro de un proceso de construcción de una gestión de “abajo hacia arriba”, para el manejo de un recurso vital cuyo uso eficiente requiere de un conocimiento técnico específico.

En este escenario, los organismos operadores enfrentan diversas dificultades que constituyen una problemática específica cuyos puntos principales son:

1. El diseño de mecanismos de representación para integrara la participación de los usuarios.

2. La autosuficiencia financiera, basada en un funcionamiento eficiente del organismo.
3. La posibilidad de desarrollar formas de gestión innovadoras.
4. El lograr un equilibrio entre las metas técnicas del servicio y la finalidad de lograr una gestión democrática de un recurso vital.

No hay que olvidar que el nuevo diseño institucional propuesto para el manejo del sector agua en México, y del cual forman parte los organismos operadores, es producto de un contexto político específico. En ese sentido, un análisis apolítico y neutral de la problemática del agua no es posible, de la misma forma en que no es factible despolitizar la gestión de un recurso que, como sucede con la generalidad de los servicios urbanos, constituye un referente para la evaluación ciudadana del desempeño gubernamental. Por tanto, el análisis institucional tendría que adoptar una perspectiva socio-política, que plantee el factor político como una variable relevante cuyo peso deberá ponderarse en cada caso a estudiar.