La Gestión Municipal y La Nueva Cultura del Agua: Construyendo la Conciencia Social sobre los Servicios Hidráulicos [1]

Dr. David Barkin
Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco
Profesor de economía
Email: barkin@correo.xoc.uam.mx

La Nueva Cultura del Agua

El análisis de la gestión del agua en México basado en la "Nueva Cultura del Agua" (NCA) ofrece un contraste dramático con el enfoque dominante que presupone la necesidad de satisfacer la demanda a través de obras públicas, aumentando la oferta para generar soluciones de balance hidráulico. Estas obras reflejan una visión de la explotación del agua que ignora los impactos sociales y ambientales, enriqueciendo a los sectores sociales establecidos de la élite política e industrial a costa de la población de escasos recursos. La alternativa propuesta por la NCA parte de un modelo de desarrollo sustentable integral que evalúa las políticas para la apropiación social del agua en términos de su limitada disponibilidad, de los diversos valores ambientales del preciado líquido, así como su efecto sobre la equidad social e intergeneracional.

La NCA utiliza el término *cultura* para significar la necesidad de un cambio de paradigma. En este marco, el agua no es simplemente un factor de la producción, sino que tiene un gran valor en la totalidad de los ámbitos sociales y económicos, como partes integrales de paisajes culturales dinámicos y como componente crítico de la infraestructura del ecosistema. Esto requiere cambios no solamente en el gobierno y la política, sino también en la totalidad de la sociedad **[2].** En México existe una clara dependencia en las fuentes de agua subterránea y, hasta ahora, la carencia de un movimiento social coordinado que insiste en la participación ciudadana en su gestión. El punto de partida del propuesto por la NCA, es la necesidad de introducir cambios radicales fundados en los principios de equidad, solidaridad, sustentabilidad ecológica, social, económica y gestión democrática. Para lograrlos, establece ciertas prioridades fundamentales como guías para formulación de la política:

- Agua como derecho humano
- Agua para las necesidades ambientales
- Agua para usos sociales y comunitarios
- Agua para el desarrollo económico
- Agua para usos ilegítimos

Un diagnóstico de la gestión del agua Urbana en México

Los gobiernos locales en México confrontan un reto casi insuperable para asegurar servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales de una manera eficiente y económicamente viable, que al mismo tiempo sean también responsables social y ecológicamente. A partir de la promulgación de una reforma constitucional en 1983, el agua potable y las aguas residuales han estado bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, de los cuales hay cerca de 2.500 en el país. La mayor parte de estos organismos son pequeñas agencias improvisadas, con poca experiencia administrativa y menos capacidad técnica; carecen de los recursos financieros para modernizar su infraestructura. Sus directores distribuyen favores políticos y aprovechan su nombramiento para escalar en la jerarquía política. Son aproximadamente 435 organismos semi-autónomos, operados como agencias independientes, sea como parte del gobierno municipal o como concesiones. Menos de una docena tienen participación privada, empresas conjuntas entre las partes privadas y públicas, o son concesionarios que ganaron un contrato para la gestión de alguna parte de un sistema municipal de agua potable o de saneamiento. En México, varios de los gigantes del sector agua en el plano internacional –Suez (Ondeo), Aguas de Barcelona, Vivendi (Veolia)–, así como otras empresas internacionales de menor tamaño y algunas nacionales, participan en la gestión de uno o más de los sistemas locales de gestión del agua, alcantarillado o tratamiento de aguas residuales. Un cambio reciente, es la concesión separada de los sistemas de aguas residuales como empresas independientes, dejando fuera a las compañías privadas por un período fijo, a menudo bajo el esquema BOT (*build, operate and transfer* -construir, operar y transferir-), en el que los costos son transferidos a los usuarios. Actualmente, menos de un cuarto de los sistemas del agua cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales, y menos de la cuarta parte son realmente funcionales.

Como consecuencia, la Comisión Nacional del Agua (CNA) se ha visto transformada en una poderosa operadora, responsable no sólo de la vigilancia y regulación del sistema hidráulico nacional sino también, encargada de su proceso de modernización; además, mantiene un control férreo y está intensificando sus esfuerzos para promover la participación del sector privado internacional en la modernización de esta infraestructura y su gestión.

Complicando el problema de la gestión del agua, está la incapacidad de las autoridades mexicanas para asegurar el cumplimiento de las leyes, los estándares nacionales, y los pagos para el acceso al vital líquido. El agua es propiedad de la nación, según la Constitución, pero se ha manejado con criterios políticos; la administración del complejo entramado de leyes y reglamentos sanciona su control por grupos regionales de poder y su aprovechamiento sin vigilancia y sin una rendición de cuentas. Los grandes usuarios aprovechan de la situación, abusando de los permisos para la sobreexplotación de los acuíferos y una incapacidad preocupante de para implementar controles sobre su contaminación; por otro lado, no existe una “cultura” del pago por parte de los usuarios aunque otros dicen que más bien el problema es una “una cultura de no cobro”. Como consecuencia, ha surgido un jugoso mercado “paralelo” para transferir los derechos a otros usuarios comerciales e industriales; éstos compiten con los organismos locales, explotando los mismos acuíferos a expensas de

los ecosistemas y el bienestar de la sociedad. Como si no fuera suficiente, los operadores también enfrentan el problema de conexiones ilegales; muchas veces se trata de empresas medianas y grandes con mucho poder local.

El servicio urbano de agua sigue siendo anárquico: muchos usuarios no pueden medir su consumo; pues a pesar de que les han sido instalados medidores, estos no funcionan adecuadamente. Exacerbando el problema hay un gran número de consumidores no registrados –pequeños y medianos comerciantes e industriales en su mayoría– quienes se conectan al sistema sin informar a las agencias del agua. Algunos grandes usuarios industriales están instalando sistemas de tratamiento y facilidades de reciclaje del agua, ya que la CNA está multándolos por la descarga de aguas contaminadas. A pesar de grandes esfuerzos, entones, la CNA estima que en todo su conjunto, el sistema urbano del agua en México tiene un coeficiente de eficiencia de menos del 30%, basado en las perdidas de más de la mitad del agua que se distribuye a través de la infraestructura y un índice de recolección de cuotas de menos del 60% del agua que se factura realmente.

En 1992 se implementó una reforma del marco regulatorio del agua en México que fue enmendado en 2004. Uno se sus características sobresalientes es el énfasis puesto en promover el proceso de privatización de los sistemas urbanos y la infraestructura hidráulica durante los próximos años. Como en la mayor parte del mundo, las compañías privadas controlan menos del 5% del consumo, pero, siguiendo el liderazgo del Banco Mundial, el gobierno (la CNA) argumenta que el sector público carece de capacidad administrativa, técnica y financiera para hacer frente a los desafíos para asegurar los suministros adecuados de agua con niveles altos de calidad, el tratamiento de aguas y los servicios de alcantarillado durante el próximo periodo.

Este análisis del sistema de gestión urbana del agua, parte de la premisa ampliamente aceptada, de que el sistema está muy mal gestionado y presenta grandes problemas por la falta de información precisa, la incertidumbre sobre el estado de los acuíferos de los cuales se extrae el agua, la ausencia de habilidades técnicas y administrativas para definir e implementar las funciones básicas de gestión, pero lo más alarmante es la falta de definición del alcance del sector agua en México.

Nuestro análisis muestra que el país se encuentra en una encrucijada: sus ecosistemas están en peligro, así como las cuencas hidrológicas, los acuíferos están disminuyendo y el agua se contamina. Un análisis-diagnóstico de las operaciones de las compañías internacionales del agua que aquí operan, así como de los impactos sociales, económicos y ambientales, contribuye a comprender y hacer frente a los retos que enfrentan las instituciones, la clase política y principalmente la ciudadanía, para resolver y hacer frente a los problemas en la gestión del agua en México.

Conclusiones

México sigue incapaz de asegurar un servicio adecuado y accesible del agua urbana, sobre todo por los grupos populares más necesitados; asimismo, es incompetente en la protección de los ecosistemas de los cuales depende. El mayor obstáculo que enfrenta el país en el intento de alcanzar este objetivo, es la renuencia oficial para alentar o incluso permitir a la participación social en la discusión de la gestión, vigilancia y gestión de los servicios públicos. Múltiples problemas como la solvencia financiera, la

capacidad reguladora, y la capacitación, tanto en la calidad como en la eficacia de servicio, impiden asegurar mejoras sustanciales en el servicio. Estos obstáculos son barreras infranqueables si no se permite a los grupos ciudadanos participar en la resolución de problemas.

La experiencia de la participación extranjera en la gestión del servicio local no es muy alentadora y ofrece poco consuelo para los defensores de la privatización. Por otra parte, los ejemplos excepcionales de organismos de sector público independientes operando servicios eficientes, ofrecen evidencia de que el gobierno puede reorganizarse para servir al público. Lamentablemente, los problemas irresueltos en el manejo de los ecosistemas siguen siendo un problema latente, y en algunos casos se han acentuado como en el caso de León, Guanajuato y Torreón, Coahuila. Estos ejemplos representan un desafío que México todavía no está preparado a enfrentar; carece de la voluntad política, de las capacidades técnicas y financieras incluso para definir una agenda realista y eficaz en esta área.

México resultó tristemente mal preparado para su responsabilidad como anfitrión del Cuarto Foro Mundial del Agua (en marzo de 2006). La intransigencia oficial provoca conflictos innecesarios, aumentando la inconformidad popular y obligando a los ciudadanos intensificar su belicosidad; también excluye el diálogo informado y el debate sobre preguntas técnicas, ambientales y sociales de gran importancia. Se hace alarde de las normas locales y el discurso oficial es tan superficial, que los observadores exteriores la consideran francamente vergonzosa. Agravando aun más el problema, la ciudadanía local en México recién comienza a comprender la gravedad de la situación y la necesidad urgente de informarse sobre los problemas serios que hay que afrontar. El Foro ofreció una oportunidad importante desperdiciada para comenzar esta tarea, ya que en vez de acoger a está participación, el sector público cerró los canales de comunicación y provocó confrontaciones innecesarias. Asimismo, algunos grupos de la sociedad civil organizada no dimensionaron las implicaciones del movimiento de defensa del agua, obstaculizando su participación; se encuentran más ocupados en debatirse por ser los voceros “oficiales” de un movimiento social de defensa del agua en los espacios internacionales –aprovechando la proyección que tuvieron en el propio Foro; en vez de lograr acuerdos, los pocos grupos consolidados se están replegando en si mismos y nuevamente los intereses políticos están fragmentando las incipientes movilizaciones de la sociedad civil.

NOTAS:

[1] Presentación preparada para el IV Encuentro Nacional de Cultura del Agua, en el marco del 12ª Expo Agua, 4 de agosto de 2006, Guanajuato

[2] La NCA se basa en una percepción del agua y de su relación con las personas radicalmente distinta a la promovida por los organismos de gestión hídrica de nuestro país

[3] Para un análisis de la situación de la gestión de agua en otros países, véase Balanyá, Belén, Brid Brennan, Olivier Hoedeman, Satoko Kishimoto y Philipp Terhorst. *Por un Modelo Público de Agua: Triunfos, luchas y sueños* Barcelona: El Viejo Topo y Corporate Europe Observatory, 2005

Currículum Vitae del Dr. David Barkin:

David Barkin, Profesor de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, es reconocido por sus aportaciones al diseño e instrumentación de estrategias alternativas para la sobrevivencia de los grupos sociales más necesitados en México. Sus análisis de la dinámica social y productiva en el campo mexicano contribuyeron a orientar los trabajos del Centro de Ecodesarrollo desde sus inicios en 1974 y siguen guiando investigadores para contribuir a nuevos enfoques hasta el presente. Su reinterpretación de los principios de la sustentabilidad como una estrategia del "manejo sustentable de recursos regionales," para el contexto de la integración de América Latina al mercado mundial ha orientado los análisis teóricos y los proyectos aplicados de varias generaciones de académicos preocupados con las condiciones materiales y ambientales en que viven grandes segmentos de la población.

La creciente preocupación de la sociedad y de los grupos políticos por el desarrollo sustentable, creaba una necesidad de analizar las estrategias emprendidas por las comunidades campesinas e indígenas, respondiendo a las nuevas condiciones en América Latina. Barkin escribió un libro bilingüe, *Riqueza, Pobreza y Desarrollo Sustentable,* que explica los impedimentos estructurales a corregir las fallas de mercado que llevan a la polarización social y la degradación ambiental. En el último periodo, Barkin ha concentrado sus investigaciones en las posibilidades de instrumentar varias innovaciones tecnológicas y organizacionales conducentes al manejo sustentable de recursos regionales. Su último libro, *La gestión del agua urbana en México,* publicado por La Universidad de Guadalajara y ANEAS es una aportación importante.