

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR AGUA

*Gustavo A. Ortiz Rendón
ortizrendon@gmail.com

** Licenciado en Economía por el IPN con maestría en planeación del Desarrollo por la UAEM, trabajó durante mas de veinticinco años en el sector hidráulico, ha sido catedrático en la UNAM durante más de 10 años; su especialidad ha estado relacionada con estudios e investigaciones relacionados con aspectos normativos, económicos y financieros del sector hídrico y ambiental en México y en otros países de Centroamérica, ha publicado algunos libros y diversos capítulos de libro y artículos en esos temas en publicaciones nacionales e internacionales, ha sido merecedor de un premio nacional SERFIN sobre medio ambiente en 1988 y de una mención honorífica del Premio Nacional BANOBRAS 2000.*

"algunas cosas me constan
otras me las han platicado y
de algunas tengo la ligera
sospecha que han ocurrido"

Introducción

Problemática del agua en México

El problema del agua en México es cada vez más crítico. Informaciones recientes dan cuenta de una crisis sin precedentes en la historia contemporánea en materia hídrica. Los efectos del cambio climático y la sequía persistente observada en casi todo el país, aunado a los problemas de contaminación creciente, en prácticamente todas las cuencas hidrográficas del territorio, han provocado efectos muy negativos en la producción de alimentos y en el abasto de agua en cantidad y calidad adecuada, principalmente en los grandes centros urbanos e industriales.

Cada vez hay mayor competencia por los recursos hídricos, y el nivel de contaminación del agua sigue creciendo¹, el panorama es desalentador: se observan, sobre todo en el norte y centro del país, problemas importantes de destrucción de ecosistemas y pérdida por erosión o sequía de tierra productiva, lo que indudablemente afecta no solo el desarrollo socioeconómico sostenible, sino la estabilidad política del país.

Las justificaciones que explican esta situación son muchas y muy variadas: el natural crecimiento de la población y de la actividad económica; la concentración urbana observada en las últimas décadas; la tendencia al desarrollo de asentamientos poblacionales y económicos en las zonas o regiones de disponibilidad natural de agua limitada o escasa; la baja o nula cultura del buen uso del recurso y de su alto valor social o económico; las dificultades técnicas de acceso del agua en algunas regiones demandantes, que implican la erogación de costos crecientes de abastecimiento, etc.etc.

¹ De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México ocupa la posición 106 de un total de 122 países en cuanto al índice de calidad del agua.

Gobernabilidad y Corrupción

Sin embargo, pocas veces se consideran los problemas que van más allá de las situaciones de disponibilidad natural, de soluciones de ingeniería, técnicas, o incluso financieras, como son los problemas de gobernabilidad, que es una causa fundamental de la crisis global del agua que enfrentamos.

Uno de los aspectos que más inciden en esa crisis de gobernabilidad, es la corrupción en el sector hídrico que se manifiesta desafortunadamente de muchas maneras y en donde prevalecen las instituciones disfuncionales e inadecuadas². En México hay algunos dichos populares muy extendidos que son parte ya casi del *folklor* cotidiano como el “que no tranza no avanza”; “diosito no quiero que me des sino que me pongas donde hay”; “de que me lo lleve yo a que se lo lleve otro, mejor me lo llevo yo”; “año de Hidalgo o de Carranza porque el de Hidalgo ya no alcanza”.

Existe una diversidad de definiciones sobre la corrupción: “*la corrupción política es el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada*”³; “*Acción y efecto de corromper o corromperse*”⁴; es “*el abuso de poder público para obtener beneficio particular*”⁵, ésta última, parecida a la definición de corrupción propuesta por *Transparency Internacional* – “el abuso del poder delegado para beneficio propio”. Esta acepción incluye la consideración de que para que un acto de corrupción se presente, casi siempre se requiere un contacto o complicidad entre un actor o actores públicos que manejan cierto poder, y el actor privado que se ve beneficiado individual o colectivamente con una prebenda, favor o bien, de manera ilícita o incluso lícita o legal, dadas las fallas del sistema institucional y de sus leyes que en muchas sociedades prevalecen.

Actos de corrupción

Los actos de corrupción se presentan de muchas maneras, a través de sobornos, fraudes, favoritismos, clientelismos, amiguismos o nepotismo, por ejemplo.

En el sector hídrico es común conocer que existen sobornos o comisiones clandestinas, fraudes, favoritismos u otro tipo de corrupción en diversas situaciones tales como las siguientes: conseguir, un puesto o posición laboral sin los conocimientos técnicos y experiencia necesarios o un contrato de obra o de consultoría; perforar un pozo indebidamente; obtener una concesión o permiso en zonas prohibidas, reservadas o vedadas; conseguir la aprobación indebida de una manifestación de impacto ambiental; obtener fraudulentamente un permiso de construcción; permitir usuarios clandestinos; la medición amañada de consumos; la

² IGC (*Informe Global de la Corrupción*) 2008, ONU expertos del proyecto Milenio ONU

³ [es.wikipedia.org/wiki/Corrupción_\(derecho_fiscal\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupción_(derecho_fiscal))

⁴ www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1680

⁵ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publinea/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf

adquisición ilegal de nuevos derechos de aprovechamientos; la simulación de usos; la dilución de los contaminantes que se arrojan a los cuerpos receptores o alcantarillados para “cumplir” con las normas; la evasión y elusión de pagos de contribuciones; dejar de imponer, a cambio de una dádiva, una posible multa, suspensión o clausura de aprovechamientos o de descargas de aguas residuales, entre otras; que son de los ejemplos comunes de corrupción y que implican muchas veces el pago de una suma fija, un porcentaje de un contrato, o dádivas en especie, y otras ocasiones, pedir o devolver algún favor político; quedar bien con alguna autoridad o algún actor social relevante; beneficiar a un familiar, compadre o amigo, e incluso caer en una presión intimidatoria que se ejerce externamente.

Para realizar estos actos de corrupción, se recurre mucho a la manipulación o distorsión de información específica, el engaño, la presión institucional o jerárquica, el cohecho o el cochupo.⁶

Otros actos de corrupción

Hay otros actos de corrupción más directos, que no requiere necesariamente de una relación con un actor privado, como la malversación de fondos o el peculado, cuya sanción está perfectamente tipificada en la ley⁷ y que frecuentemente es cometida por los administradores de fondos, que manejan el dinero público y se presenta cuando algunos malos funcionarios no soportan la tentación de “pellizcar” el dinero que pasa por sus manos.

Pero existen en el sector hídrico otros actos de corrupción “silenciosos”, pero igualmente perniciosos, como proporcionar información falsa para no desenmascarar una mala actuación propia o de terceros, que ponga en riesgo algún puesto burocrático, u otros que no son precisamente catalogados como corruptos pero también tienden al favoritismo, como dirigir los presupuestos o programas de apoyo que beneficien especialmente a algún estado, municipio o sector por convicción propia, cuando se está jerárquicamente posicionado para hacerlo, o por intimidación de terceros a los que se está subordinado, ya sea por presiones políticas, por la habilidad en la gestión de los actores que reciben los apoyos, o por la importancia o influencia socioeconómica o política de la ciudad, estado o actor gestor, esto se ve mucho en algunos programas gubernamentales de apoyo sectorial.

La corrupción generalmente implica un intercambio de recursos económicos o sociales, sobre todo en sectores como el hídrico, que maneja vastos presupuestos. Recursos económicos traducidos en bienes tangibles como dinero, puestos oficiales o bienes materiales. La corrupción social, abarca el intercambio de favores o concesiones, el encumbramiento o reconocimiento social y la adquisición de un poder virtual o real que no se traduce directamente en bienes tangibles y materiales, pero posiciona al corrupto de alguna manera en la *elite* y en el *glamur*, por eso cuando el corrupto es desenmascarado, el castigo más fuerte es el señalamiento

⁶ Acuerdo ilícito que beneficia a todos los participantes

⁷ Código Penal Federal, Art.23.

público y el desprestigio social o político, con frecuencia, además la inhabilitación permanente o temporal de ocupar algún puesto público.

En México se sabe de muchos exfuncionarios de primer nivel que otorgaron concesiones de agua indebidamente o que malversaron fondos. Aunque habría que decir aquí, que como sucede en casi todo el sistema judicial mexicano, que es injusto, imperfecto y se deja influenciar muchas veces por presiones poderosas, también se tiene conocimiento de no pocos casos de funcionarios, que demostraron ser inocentes de lo que se les acusaba y fueron víctimas de acoso, venganzas, intereses políticos o de ser utilizados como simples “chivos expiatorios”⁸, aunque en su momento fueron terriblemente defenestrados o sometidos injustamente al escarnio público.

En la práctica burocrática del sector hídrico, existen otras formas de corrupción que se observa generalmente en la actuación de funcionarios menores, en contubernio con el usuario, tales como: privilegiar la atención de una solicitud o extender un permiso con una mayor agilidad que otros; permitir “vender agua” o derechos de agua a terceros sin autorización; cambiar el uso sin permiso; dejarse sobornar en la visita de inspección; no declarar la desconexión del medidor; no reportar la descompostura o desconexión provocada del medidor; aceptar la declaración de volúmenes menores de agua, o de materiales de construcción de cauces, vasos y zonas federales, inferiores a los realmente utilizados; usar mayores volúmenes que los concesionados o los contratados o servidos por un sistema de abastecimiento; vender agua en pipas públicas, que deben ser gratuitas, entre otras formas de corrupción. Son famosos los actos de corrupción que ejercen algunos “canaleros” en los distritos de riego, que “reparten” el agua, privilegiando a cambio de una dádiva a algunas parcelas.

Como podemos observar, en el sector hídrico hay diferencias marcadas entre la corrupción menor y la de gran escala, esta última ocurre con menos frecuencia, pero implica grandes sumas de dinero y la corrupción menor u “hormiga”, que no significa grandes sumas de dinero, pero se presenta de manera cotidiana y casi normal. En uno y otro caso la situación es preocupante.

La modalidad de extorsión se presenta cuando el beneficiario de la mordida abusa o chantajea al funcionario, valiéndose de acoso o amedrentación tipo mafia. Desgraciadamente esta forma de corrupción y dada la situación de inseguridad pública que se atraviesa en nuestros países, es cada vez más extendida, sobre todo

⁸ La expresión ser el chivo expiatorio significa hacer caer una culpa colectiva sobre alguien en particular, aun cuando no siempre éste haya sido el responsable de tal falta. http://belcart.com/belcart_es/del_dicho/ser%20chivo%20expiatorio.htm

en las comunidades rurales. Aquí habría que plantear el grado de responsabilidad real del funcionario que sufre el acoso del cacique o mafia y que se encuentra en desventaja, dadas las condiciones de indefensión, porque muchas veces los mismos funcionarios judiciales están coludidos con esos intereses.

Estos conflictos han sido causas o han agravado problemas como: acaparamientos regionales de agua y derechos; cambios de uso de agua y suelo sin control; escasa o deficiente vigilancia de los aprovechamientos; medición, inspección y fiscalización, deficiente, lo que agrava la sobreexplotación y mayor contaminación de nuestras cuencas y acuíferos.

Crisis de gobernabilidad

La crisis de gobernabilidad del agua que se vive, está influenciada por una buena dosis de corrupción como ya mencionamos, tal como se demuestra por las siguientes consideraciones:

- Generalmente, por la falta de estudios y diagnósticos adecuados sobre la disponibilidad y la demanda usuaria, los sistemas de asignación inicial del agua dejan mucho que desear y existe sobreconcesión⁹ del recurso en muchas de las cuencas y acuíferos del país.
- Por la ausencia o limitación de estudios, y por la falta de controles de usos y usuarios, no existe un manejo adecuado de los acuíferos¹⁰, lo cual causa otros problemas como: hundimiento y agrietamiento de suelos, daños a la infraestructura hidráulica y deficiencias en la calidad del agua.
- Existen muchos usuarios de hecho y clandestinos, tanto en el caso de las aguas nacionales, como en las conexiones a las redes de servicio.
- No existe suficiente personal para inspeccionar los aprovechamientos o descargas, tanto en las modalidades de uso directo de las fuentes naturales de agua, como en los servicios de suministro.¹¹
- El personal que labora en algunos sistemas de aprovechamiento está sobredimensionado, respecto a la propia capacidad de la prestación de los servicios, ya que las contrataciones muchas veces obedecen a compromisos políticos.

⁹ De los 5,416 títulos de concesión otorgados para la explotación de aguas subterráneas en el 2007 solo se emitieron con base en los estudios de disponibilidad de agua el 7.1% del total. Fuente: Auditoría Superior de la Federación 2007.

¹⁰ Existen estudios de disponibilidad en solo el 43.2% de los acuíferos: Fuente: Auditoría Superior de la Federación 2007.

¹¹ Solo hay en promedio 5 inspectores en cada una de las 13 Regiones Hidrológicas administrativas: "cada servidor público de la CONAGUA tendría que atender a 6,918 concesiones, si realizara 1 verificación diariamente tardaría 18 años y 9 meses en hacer la verificación de la totalidad de las concesiones o asignaciones". Fuente: Auditoría Superior de la Federación 2007.

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR AGUA

- No existe el marco normativo adecuado que incentive la descarga de aguas residuales con tratamiento¹².
- Son inadecuadas, insuficientes y no se vigila convenientemente, la aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas, las Normas Mexicanas y las propias leyes relacionadas.
- Las normas aplicables no consideran todos los parámetros, ni las concentraciones máximas permisibles adecuadas, lo que representa graves riesgos a la salud pública.
- En algunas regiones, existen grandes problemas de acaparamiento de derechos y agua, así como de especulación de precios de “compra-venta”.
- No existen indicadores formales adecuados para medir la gestión del agua por cuenca o por servicio público; en todo caso, no se tiene la fuerza jurídica suficiente para sancionar el mal desempeño.
- No se orientan convenientemente los estímulos y subsidios a los sectores más desprotegidos, por lo que suele llamárseles “subsidios mentirosos”, ya que benefician mayormente a los que más tienen.
- El Derecho, como está establecido, “da derecho” a contaminar y no considera todos los parámetros de riesgo de contaminación, ni las concentraciones de contaminantes susceptibles de gravamen¹³.
- Hay mucha elusión y evasión fiscal en el pago de derechos, contribuciones y multas por el uso de agua propiedad de la Nación y sus bienes¹⁴, así como por los servicios de los sistemas de abastecimiento¹⁵.
- Aunque muchas veces la legislación lo permite, no siempre se corta el suministro del servicio o se suspende el permiso para el aprovechamiento de agua por falta de pago, debido a presiones políticas o sociales.

¹² Salvo algunos casos en los sistemas públicos de abastecimiento no se cobra por las descargas de aguas residuales a los alcantarillados en función de la calidad de la descarga.

¹³ Si bien existe la Ley Federal de Derechos y se cobra por excedente de concentración en la descarga por Demanda Química de Oxígeno y Sólidos Suspendedos Totales, recientemente(2008) se dejó de cobrar por excedentes de metales pesados, algunos otros contaminantes básicos y cianuros, aunque prevalecen en la Norma Oficial correspondiente. Además se han dado plazos para cumplir con las normas, pero constantemente se prorroga su cumplimiento.

¹⁴ En el 2007 sólo se cobró el 55.3% del volumen concesionado o asignado.

¹⁵ En los sistemas de agua potable y alcantarillado, sólo se cobra en promedio el 50% del volumen suministrado y el 70% del volumen facturado.

- Las inversiones en obras y servicios aumentan, no solo porque los nuevos proyectos son muy complejos y el precio de los insumos de la construcción va a la alza; sino por la corrupción para la obtención de los contratos de obra y el incremento artificial de los costos.
- En el Registro Público de Derechos de Agua, la autoridad es juez y parte; por ello, no constituye una herramienta que proporcione seguridad jurídica al usuario registrado.
- Por lo general, la información que da el registro no es real, y muchas veces se asienta lo que dice de palabra el usuario, sin que la autoridad verifique con regularidad los datos asentados¹⁶.
- En la gestión del agua y la respectiva provisión de servicios, prevalecen las decisiones centralistas, no obstante los avances legislativos en el tema de la descentralización. Hay mucha resistencia al cambio, ya que significa la pérdida de arraigados cotos de poder.
- Persiste una menor cobertura de las obras y servicios de agua en las comunidades rurales y en zonas periféricas de las ciudades.
- No hay suficiente cobertura de medición en todas las modalidades de uso y usuarios nacionales¹⁷ y servicios.
- Prácticamente, las inversiones en obras hidráulicas no se recuperan, aunque a nivel federal existe la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, que está subutilizada¹⁸.
- Existe desorden en los servicios de agua debido a la ausencia de órganos reguladores apropiados.
- La transferencia de los distritos de riego no siempre ha funcionado, siguen manejándose niveles muy bajos de autosuficiencia financiera, lo que ocasiona que haya un porcentaje muy alto de infraestructura en mal estado¹⁹.

¹⁶ El Volumen registrado por los usuarios representa solo el 33.07 % del volumen concesionado.

¹⁷ Se cuenta con red de medición de acuíferos en el 38.6% de los acuíferos totales y del 88.6% en la medición de las aguas superficiales. En las redes públicas de abastecimiento la cobertura de medición es menor al 50%.

¹⁸ Aunque se recupera alguna parte de la inversión federal por otros medios, lo cierto es que si se aplicara esta Ley, se hubiera generado a la fecha una bolsa para mantenimiento y conservación de las obras equivalente al 5% del presupuesto total anual de la Comisión Nacional del Agua: libro "Ley de Contribución de Mejoras. Opción para recuperar inversiones en obras hidráulicas". Gustavo A. Ortiz; Ricardo Sandoval Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2002.

¹⁹ Se estima que el 57 % de la infraestructura de los Distritos de Riego está en mal estado por falta de mantenimiento y conservación adecuado: Palacio Muñoz y Flores-Vichi: "El impacto de la tarifa eléctrica subsidiada sobre la adopción de tecnología de riego en México" en Observatorio de la

- En la administración de los sistemas públicos de abastecimiento, hay mucha influencia e intereses de actores políticos que interfieren en su eficacia.
- Invasión “permitida” por las autoridades de las zonas federales o “invasiones” azuzada por “líderes” locales en donde se asientan complejos habitacionales, ambas situaciones producen presiones que impiden su desalojo u ordenamiento, con el riesgo que ello implica a las vidas humanas.

Diezmo

Es muy famoso e histórico el famoso diezmo, que significa que para otorgar un contrato de obra pública o consultoría, el contratista está “obligado” a dar una dádiva del 10%²⁰ del total del contrato al funcionario o funcionarios que autorizan el contrato, esto no es exclusivo del país, en un estudio realizado²¹, el 50% de los funcionarios públicos encuestados reconocieron que los pagos o dádivas complementarias ocurrían siempre o eran muy comunes.

De acuerdo a ese mismo estudio, el valor de las comisiones clandestinas entregadas a los funcionarios públicos, por lo general osciló entre el 6% y el 11% del valor del contrato. Ese mismo estudio determinó que con frecuencia se realizan pagos complementarios “para aprobar transferencias de personal y en menor medida para conseguir ascensos”.

Factores que aumentan las probabilidades de que haya corrupción

Generalmente es más susceptible de que haya corrupción en el sector agua, cuando se realizan inversiones a gran escala en obras hidráulicas. El manejo de cuantiosos recursos que ejercen unos cuantos decisores, es muy proclive a la tentación de los funcionarios, a los malos manejos de fondos y por la cuantía de las inversiones, muchas veces los desvíos no son fácilmente detectados.

Otro factor que influye determinadamente, es el carácter monopólico del agua y de los servicios hídricos, y la comúnmente elevada participación del sector público.

Se ha demostrado en diversos estudios, que la corrupción sectorial es mayor cuando los encargados de los servicios son exclusivamente funcionarios públicos y más cuando se deposita en una sola persona o en un pequeño grupo de individuos muchos poderes de decisión y no existen los mecanismos adecuados de rendición de cuentas, de transparencia y de observancia ciudadana. También se facilita la corrupción cuando la complejidad técnica de las obras es elevada, dado que es muy

Economía Latinoamericana, N° 117, 2009. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/pmfv.htm>.

²⁰ Se conoció en el medio un contratista que le decían el *quinceaño* porque ofrecía no solo el 10% sino el 15% por verse favorecido con un contrato.

²¹ “La Corrupción en el sector agua”. *Water Integrity Network*

fácil el manipuleo de la información, sobre todo, cuando los auditores no tienen el conocimiento técnico necesario.

Otro factor, es la alta demanda de servicios hídricos, que refuerza la posición de poder de abastecedores y alienta el soborno, sobre todo en regiones y épocas de escasez o sequía.

Además, el exceso de trámites burocráticos que requiere una relación muy frecuente e intensa entre la autoridad y el usuario, que para destrabarla muchas veces se recurre al cohecho o al soborno^{22, 23}. Potencialmente ninguno de estos actores es inmune al riesgo de volverse corrupto. No obstante lo anterior, los actos de corrupción son poco atendidos y en una gran mayoría quedan impunes.

Sin embargo, se ha detectado que la corrupción es la principal responsable de la crisis de gobernabilidad que afecta al sector de agua. En estimaciones del Banco Mundial, “se sugiere que se está perdiendo del 20% al 40% de las finanzas del sector del agua, debido a prácticas deshonestas y corruptas”²⁴.

Estos porcentajes son relevantes y preocupantes para México, ya que de acuerdo al Programa Nacional de Infraestructura, y para cumplir con los objetivos del Milenio, se plantea para el 2012, aumentar la cobertura de agua potable a 92%, la de alcantarillado al 88% y la de tratamiento de aguas residuales a por lo menos 60%, para lo cual se plantea una inversión pública y privada total de 154 mil millones de pesos, en el periodo de 2007-2012. Un nivel de corrupción de solo 25%, que conservadoramente puede presentarse, significaría una “pérdida” de alrededor de 38.5 mil millones de pesos, que en la situación de la extraordinaria crisis económica que vive el país, no debería permitirse.

La corrupción en el sector agua no solo incide en las finanzas de manera obscena, sino es particularmente relevante y dañina por el deterioro que se ocasiona al hábitat y los ecosistemas, cuestión comúnmente aprovechada por los más poderosos, que a cambio de dádivas y canonjías, se les permite casi sin regulación y control alguno, que saqueen y contaminen las fuentes de agua, en perjuicio normalmente de los más desposeídos, que carecen de los mínimos servicios de agua potable y sanitarios que les permitan un vida digna y saludable²⁵.

“La corrupción deja a los pequeños agricultores fuera de los sistemas de riego, en México, 20% de los productores rurales, los más ricos, reciben más de 70% de los

²² Para trámites de títulos de concesión de aprovechamiento de aguas superficiales o subterránea, extracción de materiales, ocupación de zonas federales, permiso de descarga de aguas residuales, modificaciones de estos, autorización de transmisiones de títulos, cambios de uso, se ocupa 104 días hábiles, aunque la Ley habla de solo 60 días a partir de la integración del expediente.

²³ En el año 2007, de las 67,703 solicitudes de trámite de usuarios de las aguas nacionales registradas, se resolvieron 40,721 (60.1%) en el tiempo señalado.

²⁴ “La corrupción en el sector agua”, *Water Integrity Network*.

²⁵ Hay más de 10 millones de habitantes sin acceso a los servicios de agua potable y aproximadamente 20 millones sin acceso a los mínimos servicios de alcantarillado y saneamiento.

subsidios para irrigación²⁶. La corrupción en esta área, agrava la pobreza y la inseguridad alimentaria, desplaza comunidades con total impunidad durante la construcción de represas y desacata acuerdos cuidadosamente elaborados de uso compartido del agua a través de las fronteras²⁷.

Los ecosistemas comúnmente padecen, con consecuencias muchas veces irreversibles, estos fenómenos de corrupción. Cuando se pagan sobornos por encubrir el desecho de contaminantes fuera de norma a los cuerpos receptores nacionales o municipales, se permite la sobreexplotación de acuíferos, o bien se accede al cambio de la normatividad para favorecer a un determinado grupo de interés²⁸, no solo se está evitando que se alleguen de recursos por multas o contribuciones que pueden dedicarse a mejorar las cosas, sino se están encareciendo los costos de rehabilitación y recuperación de los recursos hídricos y recursos asociados y lo que es peor, acabando con el ambiente y la biota que abriga, para que al final, la sociedad y las generaciones del futuro, pagan o pagarán tarde que temprano estos costos, en beneficio de algunos cuantos que tienen ganancias económicas inmediatas y extraordinarias. Esto es equivalente a ejercer actos criminales.

Los economistas por otra parte, hablan de la importancia de los costos de transacción en el mercado de bienes y servicios. Estos costos se relacionan implícitamente con los actos de corrupción, ya que incrementa tácitamente el costo de las transacciones, lo que desalienta la inversión en infraestructura y pone en riesgo el propio desarrollo hidráulico, además este “impuesto” perverso encarece la producción de alimentos y servicios e incide con la competitividad económica.

El fenómeno de la corrupción es una calamidad que afecta muy particularmente a las economías emergentes, si no es atacada, se puede convertir en una traba antidemocrática, en la que dominen los privilegios de unos cuantos, ya que la corrupción significa la protección a los poderosos, ataca el estado de derecho y se convierte en un sistema de vida en donde los más fuertes salen siempre beneficiados, alienta el descontento social y desde luego, la impunidad y la injusticia.

Adicionalmente, es un sistema que asigna los costos y beneficios de manera ineficiente e injusta, con esto se agrava la crisis mundial y nacional del agua.

La pregunta obligada sería: ¿se está haciendo lo suficiente en nuestro país para evitar esté fenómeno tan lacerante e injusto?

La respuesta parece ser “poco o casi nada”, por más que se han creado leyes que castigan estos fenómenos, pero no son suficientemente aplicadas o no se aplican

²⁶ Agua: la corrupción salpica a los más pobres. AGUA.org.mx

²⁷ “La corrupción en el sector agua”, *Water Integrity Network*

²⁸ Ejemplo: En el año de 1996 se cambio la Ley Federal de Derechos, que relacionaba el cobro por derechos de uso de agua subterránea, con el 75% de la tarifa del sistema de agua potable más cercano a la extracción, por la razón de que en algunos lugares se presionaba localmente para bajar “artificialmente” las tarifas de servicio, para pagar menores derechos federales.

con el rigor requerido. Se dice un tanto erróneamente, que poco se puede hacer cuando la corrupción está arraigada en las raíces culturales de nuestros pueblos. Pero esto puede ser cierto cuando se permite que se presente de una manera organizada y sistemática, aprovechándose de instituciones disfuncionales, intereses políticos o de grupo muy fuertes y una sociedad muy vulnerable e indefensa, en la que no cabe muy fácilmente el ascenso social y económico, si no existen padrinzos o cochupos.

Si tratamos de identificar todo el ciclo de la gestión del agua, prácticamente no encontramos ningún eslabón de la cadena en donde no se presenta el fenómeno de corrupción: desde el diseño de las políticas, la planeación, construcción y operación de las obras de captación, suministro, desalojo, tratamiento y disposición final de aguas residuales. Esto incluye los procesos de facturación y cobranza de los servicios, los sistemas de administración obsoletos y burocráticos, las prácticas y vicios sindicales, la elaboración de los presupuestos de obra y servicios “inflados”, las influencias para colocar amigos o compadres en puestos de trabajo; o las presiones ejercidas para “tronar” a gente no deseable o “incomoda”, en cuanto a intereses o “venganzas políticas” e incluso personales, aunque se trate de empleados comprometidos o eficientes; las “cajas chicas” de los presidentes municipales; la incapacidad profesional de los empleados públicos, cuya única virtud es que son recomendados, pero no están necesariamente capacitados para los puestos técnicos y directivos que ostentan. Recientemente se han implantado el Servicio Profesional de Carrera y el Servicio Civil de Carrera. Pero aunque se hacen convocatorias abiertas, muchas veces (sobre todo en algunos puestos de importancia) ya tienen un destinatario con nombre y apellido, que “milagrosamente” tienen “diez absoluto” en todas las evaluaciones realizadas.

La corrupción ciertamente es una manera de vida, muchas veces hasta el punto del descaro, llegando a ser parte de los temas de pláticas y reuniones de amigos y suele ser una cosa tan natural, que muchas veces es más admirado, el que más presume de haber obtenido beneficios de ella.

Al parecer, la corrupción también atrae a los grandes proveedores internacionales de servicios en los países en desarrollo, que en busca de los privilegios que suelen dar los gobiernos, que son incapaces de dar eficientes servicios a sus habitantes, buscan conseguir las concesiones, con solo la ambición de incorporar su negocio en estos países, más por el afán de obtener los beneficios burocráticos y canonjías que se les presentan en “bandeja de plata”, que por alguna intención de ofrecer mejor atención y eficiencia en la prestación de los servicios, por lo que comúnmente buscan alianzas insanas con los funcionarios corruptos, que desgraciadamente padecemos.

Algunas medidas para combatir la corrupción:

- Se deben reformar y ajustar las leyes y reglamentos, tanto a nivel central como estatal y/o municipal, para sancionar fuertemente, no solo a los

funcionarios públicos que se corrompan, sino a las empresas o personas físicas que se coludan con estos.

- Las omisiones en los cobros de tarifas y contribuciones, deben castigar tanto al funcionario encargado de aplicarlas, como al presupuesto del organismo o dependencia donde labore el infractor, de esa manera, las dependencias tendrán más cuidado respecto a las posibles prácticas deshonestas de sus empleados²⁹.
- Identificar los vacíos legales y sobre regulaciones que contienen las leyes, reglamentos y procedimientos, para realizar mayor simplificación administrativa, y desregulación de los trámites que no se justifiquen.
- Identificar a los responsables de cada proceso administrativo, y establecer y aplicar rigurosamente los mecanismos de rendición de cuentas.
- Buscar una mayor autorregulación en la adjudicación de concesiones de bienes y contratos por obras y servicios, a través de la creación de órganos colegiados internos de carácter técnico, con la participación de grupos sociales y usuarios interesados.
- Buscar la suficiente transparencia y publicidad en la adjudicación de contratos de obras públicas y servicios.
- Profesionalizar a los servidores públicos y certificarlos.
- Mejorar los incentivos de desempeño que fomenten el desarrollo profesional de los servidores públicos.
- Vigilar rigurosamente los términos de la participación del sector privado en la prestación de los servicios, para que sin desalentar la inversión empresarial, se garantice la mayor probidad y honestidad en la operación y mantenimiento de las obras y servicios; en el diseño y ejercicio de la política de tarifas y precios; en la obtención de ganancias legítimas y justas, y castigar fuertemente la confabulación indeseable de los funcionarios públicos, que se presten a componendas o simulaciones que los beneficien de manera extraordinaria.
- Hacer participar mayormente a la sociedad en las denuncias públicas contra malos servidores y prácticas corruptas empresariales.
- Romper el sistema de impunidad, ineficiencias y sobrecostos que provocan las canonjías y prebendas a sindicatos y partidos políticos.

²⁹ El artículo 3º, párrafo quinto de la Ley Federal de Derechos, prevé que la omisión total o parcial en el cobro y entero de los derechos, afectará al presupuesto de la dependencia en una cantidad equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada, aparte de las multas correspondientes.

- Publicitar y deshonrar públicamente los actos de corrupción.
- Buscar una mayor participación de *Transparency International*, a través de su función de secretariado de la Red de Integridad del Agua a escala mundial³⁰.
- Fortalecer organismos ciudadanos vigilantes de la actuación de los organismos públicos de prestación de servicios de agua, y apoyar la realización de campañas, en las que se desenmascare las ineficiencias de los servicios y los sobrecostos que se trasladan a la sociedad, debido a la corrupción.
- Organizar talleres y cursos dirigidos a legisladores y grupos de usuarios o de ciudadanos interesados, que concientice y alerte a estos actores respecto al problema de corrupción.
- Imponer sanciones severas por utilizar el agua como bandera política.
- También en reformas legales, volver a considerar estímulos y recompensas a funcionarios o ciudadanos, que detecten, levanten y apliquen infracciones justificadas y comprobadas, y se castiguen de la misma manera denuncias en falso.
- Mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios que se dediquen a inspección y vigilancia.
- Implementar con fondos federales o estatales, programas descentralizados de inspección, vigilancia, fiscalización y sanción a usuarios de fuentes nacionales.
- Implementar multas y castigos basados en criterios objetivos, que repongan de la mejor manera los daños causados al ambiente, a los servicios o al propio presupuesto público vulnerado.

Estas propuestas, tratarían de implementar una política equilibrada contra la corrupción, que se reduce a cuatro vertientes principales: 1) reducir el grado de impunidad sectorial; 2) incrementar los ingresos públicos o privados involucrados; 3) garantizar un mejor ejercicio del gasto; y 4) ofrecer mayores estímulos y

³⁰ Mediante *Transparency International* se puede acceder al Fondo de Pequeñas Donaciones de la Red de Integridad del Agua / *Water Integrity Network* (WIN). El objetivo central del Fondo es estimular y apoyar acciones locales para luchar contra la corrupción en el sector de agua, y reducir con ello la pobreza. Está pensado para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pertenecientes a la red WIN que trabajan en países en desarrollo y países en transición. Las pequeñas donaciones pueden consistir en cualquier cantidad a partir de 10 000 € y hasta 20 000 €. Las micro son para cantidades comprendidas entre 1000 € y 2000 € (info@waterintegritynetwork.net).

recompensas a los servidores públicos honestos y profesionales, lo que final y necesariamente repercutirá en mayores eficiencias por la prestación de los servicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ortiz, Gustavo A. y R. Sandoval. “*Ley de Contribución de Mejoras. Opción para recuperar Inversiones en Obras Hidráulicas*”; Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2002. (18)

Estadísticas del Agua en México. CONAGUA-SEMARNAT, México, 2008.

FUENTES ELECTRÓNICAS

AGUA.org.mx. Centro Virtual de Información del Agua. Disponible en: <http://www.agua.org.mx/content/view/5220/89/>. Consulta: agosto 2008. (26)

Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Indice/sectoriales.htm>. Consulta: septiembre 2009. (1), (9), (10), (17)

BELCART. Disponible en: http://belcart.com/belcart_es/del_dicho/ser%20chivo%20expiatorio.htm. Consulta: septiembre 2009. (8)

Biblioteca Jurídica Virtual. Disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1680. Consulta: agosto 2009. (4)

Biblioteca Virtual EUMEDNET. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/pmfv.htm>. Consulta: agosto 2009. (19)

Cámara de Diputados del Heroico Congreso de la Unión. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/9.doc. Consulta: agosto 2009 (7)

Cámara de Diputados del Heroico Congreso de la Unión. Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/107.pdf. Consulta: agosto 2009 (13), (28), (29)

CONAGUA. Disponible en: www.conagua.gob.mx. Consulta: septiembre 2009. (22)

IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf. Consulta: agosto 2009. (5)

Jergas de Habla Hispana. Disponible en: www.jergasdehablahispana.org/index.php?...cochupo... Consulta: septiembre 2009. (6)

Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. Disponible en: www.infraestructura.gob.mx/pdf/. Consulta: agosto 2009

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR AGUA

Transparency Internacional. Disponible en: www.transparency.org/publications/gcr.
Consulta: agosto 2009. (2)

Wikipedia. Disponible en: [es.wikipedia.org/wiki/Corrupción_\(derecho_fiscal\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupción_(derecho_fiscal)).
Consulta: agosto, 2009. (3)

WIN (Water Integrity Network). Disponible en: www.waterintegritynetwork.net/page/2197. Consulta: agosto 2009. (21), (24), (27), (30)