

Las formas de gestión y de organización en el manejo del agua potable y alcantarillado en tres ciudades medias de la cuenca del Río Laja, Guanajuato

GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

- Las formas de gestión y de organización en el manejo del agua potable y alcantarillado en tres ciudades medias de la cuenca del Río Laja, Guanajuato; Ana Helena Treviño Carrillo
- Una revisión crítica acerca del desarrollo sostenible; Sonia Dávila Poblete
- Contradicciones sociopolíticas del proyecto de gestión integral de los recursos hídricos por cuenca hidrológica: el caso de la cuenca del río Laja; Sergio Vargas Velázquez

1 Introducción

La presente investigación trata de contemplar nuevos focos de discusión, tomando en cuenta que la revisión de algunos de los postulados básicos sobre lo urbano, le ha conferido un nuevo papel a la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a través de: la revalorización de lo cultural y de lo cotidiano versus el economicismo; la relectura sobre sujetos, movimientos sociales y ciases; el rescate de la heterogeneidad versus la homogeneidad (Carrión, 1991:120).

Desde esta perspectiva, la idea de un estado que resuelva las contradicciones urbanas se substituye en los análisis por nuevas líneas de trabajo que se abocan a la gestión urbana, donde las políticas se conciben a partir ya no de las contradicciones sino de las relaciones específicas entre lo estatal y lo social. Se desarrollan

trabajos que se acercan a la temática de los actores sociales como elemento central que permite dilucidar las transformaciones del ámbito urbano. Las formas heterogéneas de las luchas urbanas, los procesos de formación e institucionalización de las políticas y los efectos sociales, son temas centrales de análisis donde el problema de la participación y la democratización de los espacios urbanos genera una nueva visión sobre la ya antigua relación entre aparatos estatales y fuerzas sociales (Connolly y Cruz, 1991 :305/07).

De esta forma, para abordar la relación entre las termas de gestión y de organización con respecto al agua en las zonas urbanas, parte de los objetivos de una investigación de este tipo, dentro del ámbito urbano, deben de ser vistos desde la perspectiva que permita reestructurar en dos sentidos su unidad de análisis: hacia su observación empírica y hacia su reflexión analítica.

Nuestro punto de partida es ver que la relación entre los organismos encargados de operar y de administrar los servicios de agua potable y alcantarillado y los usuarios en sus diversos usos (doméstico, comercial e industrial), no se circunscribe a su componente territorial, sino que, además, contiene dimensiones sociales, económicas y políticas que la caracterizan como un complejo social (Santos, 1973). En este sentido, la temática del agua no actúa sólo sobre un sector de actividad o económico, tampoco sobre un grupo o sector social; abarca a toda la población asentada sobre un territorio común. En el caso que nos ocupa se trata de espacios urbanos que se encuentran dentro de una zona territorial denominada la cuenca del río Laja.

2 Ciudades medias

La idea de trabajar con ciudades medias como espacio central de análisis de los procesos sociales, surge al tratar de establecer la relación que hay entre los efectos sociales y técnicos del uso de un servicio público y sus formas de apropiación en un espacio concreto susceptible de investigación. De esta forma, el espacio se utiliza en su acepción más amplia, es decir referido al entorno geográfico en que se desarrolla el problema. Nuestro campo de trabajo se ubica en las llamadas ciudades medias o intermedias, consideradas como los lugares de observación más adecuados para aprehender la problemática; constituyen el espacio social de la investigación pues son un tipo de ciudad en donde, se da privilegiadamente el proceso de socialización urbana entendiendo por éste, la apropiación de la ciudad por parte de sus pobladores y su articulación funcional de ésta al sistema social en su conjunto. Además, en ella se realiza el aprendizaje de un modo de vida, el urbano. Este tipo de ciudad permite analizar la génesis y la función de modos de organización

popular, así como de las instituciones que en ella se gestan y acaban por constituirse en centros de poder. (Allou y Velarde, 1986:73).

Asimismo, como señala Carrión, la situación de estas ciudades es cualitativamente diferente a la de los centros urbanos mayores, ya que su análisis nos permite captar de manera más clara la discusión respecto del poder local, la participación popular y la gestión urbana, dado que es allí donde éstos tienen su lugar de privilegio. (1986:68).

De esta forma, para establecer la temática de trabajo, se localizaron ciudades dentro de una misma región, que tuvieran un "impulso económico diferente. Esto denotaría un uso diferencial del servicio público de acuerdo con su actividad central; estas diferencias indicarían, además, formas diversas de administración y de organización en torno al recurso. Las ciudades elegidas son: Querétaro, por su gran desarrollo industrial; Celaya, por su amplio nivel de comercialización y San Miguel de Allende, por ser característico en el manejo de los servicios para el turismo.

Dichas ciudades, consideradas dentro de los diversos planes nacionales de desarrollo, se ajustan así a una política estatal que en los últimos años ha tratado de privilegiar otras zonas de población. En ese sentido, estas ciudades son centros dinámicos y con potencial de desarrollo que permiten desconcentrar servicios urbanos y abatir los costos sociales de la urbanización, en relación con aquellas ciudades o metrópolis altamente concentradoras (como por ejemplo, el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey). Así, la ciudad media aparece como, un organismo urbano que atiende las necesidades primarias e inmediatas de poblaciones locales ..esta definición contempla organismos de diversos tamaños, proveedores de diferentes servicios conforme a la época o al lugar donde se sitúan. (Santos,1980:104/5).

La ciudad como tal, va a ser desde el punto de vista de lo económico, la concentración de industrias, comercios, servicios y bancos; desde lo político, la sede de los poderes, y desde lo social, aglutina a la población y a sus procesos de subsistencia, educación y reproducción. Esto posibilita que, por un lado, haya una mejoría en el nivel de vida, materializado en el aumento y la diversificación del consumo, y por el otro, una mayor exigencia en la demanda de los servicios básicos por parte de una población.

3 Planificación política

Los varios programas y planes que atañen a las ciudades medias, coinciden en generar políticas públicas y de cooperación ciudadana. El fin es lograr una mayor efectividad para resolver la cuestión social en los rubros de vivienda, desarrollo urbano, ecología, agua

potable y alcantarillado, y su base es la política estatal orientada hacia la descentralización de ciudades y, con ellas, de recursos y servicios.

A pesar de contar con una estructura legal integral para la planificación del país y de los avances logrados en materia de plantación urbana, los programas desarrollados no logran superar deficiencias anteriores tales como: no existe relación entre lo económico y la social con el territorio; no plantean la articulación de sus objetivos con los factores sectoriales y los espaciales y no hay fundamentación teórica -científica en los programas por lo que sus diagnósticos y pronósticos son insuficientes. Con esto queremos decir que la actual estructuración del territorio no podrá modificarse sólo en función de la política de desarrollo urbano plasmada en dichos planes, habrá que incluir estudios y programas que rebasen las formas físicas del espacio y que tomen en cuenta los aspectos sociales de su población (Garza, 1986).

Esto conduce, como señala Castells, a una doble contradicción que determina la presencia masiva y necesaria del Estado en el tratamiento y la gestión de los problemas urbanos. Por un lado, como inversionista en el plano económico y, por el otro, como administrador en los planos técnico y político. Por estos medios, el Estado desempeña el papel de un "ordenador de la vida cotidiana de las masas, y bajo la cobertura de la organización del espacio en realidad lo que hace es la predeterminación del tiempo vivido (1974b:7/8). De hecho, el manejo de los servicios urbanos es un poderoso y sutil mecanismo de control social y de poder institucional sobre la vida cotidiana de las sociedades (Castells, 1984:47).

De esta forma, existe diferencia entre planes y políticas. La planificación es un proceso de prácticas sociales que devienen en el ejercicio mismo de la política urbana. Esta última aparece como manifestación que asume el Estado al ser el proveedor del conjunto de bienes esenciales (tales como educación, salud y vivienda), y el organizador central del proceso de consumo (Ziccardi, 1991:23/29).

En este sentido, en el planteamiento sobre la reforma del Estado, la descentralización ocupa un lugar preponderante. Vista como un proceso de carácter global, ésta supone el reconocimiento de la existencia de un sujeto (sociedad o colectividad) capaz de asumir la gestión de los intereses colectivos y, también, la transferencia a ese sujeto de un conjunto de competencias y recursos de los que carece y que podrá gestionar autónomamente en el marco legal. Esto lleva a que se reivindiquen "unidades distintas a las que existen en las formas administrativas estatales o bien, a la creación de nuevas unidades de gestión (Borja, 1984:12).

4 La problemática

El punto del cual partimos implica, por un lado, conocer las formas de interrelación entre actores a través de sus formas estratégicas y expresivas de acción colectiva; por el otro, dar cuenta del proceso de desarrollo de la dotación de servicios públicos en relación con su demanda social en ciudades medias. Esto nos conduce a rescatar las formas de participación, organización y gestión que establecen en la experiencia cotidiana los usuarios, es decir, lo que nos interesa conocer es el punto de vista del usuario respecto de la problemática, así como de quienes administran el recurso en relación con los métodos y formas en que se realiza el proceso de descentralización y racionalización del servicio de agua potable y alcantarillado.

Frente a ella se plantean las siguientes interrogantes:

- a. ¿Qué formas de organización la sociedad genera para hacer frente al problema del agua?
- b. ¿Cómo enfrenta los problemas de agua y alcantarillado el organismo encargado de administrar el servicio?
- c. ¿Hay relación entre las formas de organización generadas y el modelo de urbanización de la ciudad en que se desarrollan?
- d. ¿Qué tipos de participación y gestión se establecen a nivel social e institucional?

Para responderlas, se vuelve necesario articular algunos conceptos claves que se enmarquen dentro de la problemática tratada. En primer lugar, la dimensión social se expresa a través de la organización de la población y sus prácticas de gestión para la obtención y consumo de servicios. Dicha dimensión se manifiesta como un proceso de movilización de la comunidad que asume supapel de agente o sujeto de su propio desarrollo y la concreta en proyectos propios. (Parra Escobar, 1988:37).

La dimensión institucional, por su parte, se cristaliza en formas y métodos de implementar la política estatal a través de prácticas institucionales, administrativas y técnicas de carácter público, vinculadas con la creación y administración de los servicios urbanos.

La gestión urbana y en este caso la gestión de los servicios urbanos, remite entonces a un conjunto de prácticas políticas y sociales, a través de las cuales se gestionan, al mismo tiempo, las demandas de la población y las respuestas técnicas y administrativas a estas demandas. (Coulomb,1993:18).

Encontramos así a las formas sociales en las organizaciones de carácter popular, las que, en primera instancia, se expresan como

un conjunto de individuos interrelacionados y movilizados para la acción (Melucci,1985/86). Las formas institucionales se encuentran en los denominados organismos operadores; dichos organismos se definen como empresas públicas descentralizadas con autonomía técnica, administrativa y financiera para su propia desarrolla. Tienen a su cargo la planeación, operación, mantenimiento, ejecución, manejo, administración y comercialización del recurso en cuestión, así como la ejecución de los proyectos relacionados con el abastecimiento y conservación del sistema de agua potable y alcantarillado en la localidad (CNA,1991).

En el primer caso, las formas organizativas adquieren el papel de gestor de las demandas; el "líder o promotor de las colonias populares se entiende no sólo como mediador sino como "gestor del conflicto entre pobladores y autoridades públicas (Coulomb,1993:25). Por su parte, el organismo operador, como actor institucional en la perspectiva del gobierna local, trata de cubrir o resolver la demanda a través de su control y manejo, argumentando razones técnicas fuera del acceso do los primeros.

5 La política del agua

El objetivo del proyecta estratégico de ciudades medias "que implica un desarrolla urbana en el municipio", era descentralizar la vida nacional, en especial en los rubros de planeación y gestión financiera de proyectos de inversión. En el servicio del agua potable y alcantarillado, que es de gran complejidad, su forma de descentralización ha incurrida en dos procesas: el primero es la descentralización financiera que comienza en el 76 y el segundo, la entrega de los sistemas a los organismos operadores estatales y municipales en 1980. Así, se inicia un proceso de descentralización de las formas de administración y operación de agua potable y alcantarillado. Éste comienza a aperar a fines de los setenta a través do organismos operadores estatales y municipales en las ciudades medias y su objetivo central fue fomentar la autosuficiencia del sector de agua potable y alcantarillado. Se trata de sustituir la erogación directa de recursos fiscales a subsidios, por el otorgamiento de créditos a organismos dependientes de los gobiernos locales. (Connally, 1989: 116)

En relación can el servicio del agua, las ciudades medías no presentaron una salida ~ la crisis urbana. Por el contraria, se fueron convirtiendo en zonas muy castigadas, pues las zonas metropolitanas como la ciudad de México, tienen mejores pasibilidades de obtención y regulación del servicio. Más aún, las ciudades medias han venido arrastrando un considerable deterioro en sus servicios a pesar de que han incrementado su participación relativa en estos recursos. De hecho, frente a la descentralización de la

gestión y administración de estos servicios, no sólo se han reducido drásticamente las erogaciones federales de recursos fiscales destinadas a este fin, sino que también las inversiones totales en estos servicios, incluidas las fuentes crediticias, disminuyeron a partir de 1981 y, sobre toda, después de 1984. (Ibid:112).

Por su parte, los lineamientos estratégicos nacionales de esta nueva política hidráulica, establecen caminos específicos y formas operativas concretas "para los estados" con respecto al servicio del agua.

En los casos que nos ocupan, las leyes de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del estado de Guanajuato y del estado de Querétaro, se modificaron en 1991 y 1992, incorporando los planteamientos de la nueva política hidráulica. Estos cambios jurídicos están enfocados a transformar cualitativamente la forma de operar los servicios de agua potable y saneamiento, y a modificar la relación entre el organismo operador "concebido ahora como una empresa" y los usuarios "concebidos como clientes".

A partir de estos planteamientos, las entidades federativas adecúan sus marcos jurídicos sobre agua potable y saneamiento a la configuración de su sistema político y las estrategias normativas nacionales, a su realidad. Ejemplo de esta adecuación es la diferente forma en que se adoptaron los lineamientos de la nueva política hidráulica en Querétaro y en Guanajuato.

En el primer estado, se ratifica el carácter estatal del organismo operador descentralizado; en el segundo estado, se promueve la creación de organismos operadores descentralizados del municipio. En Querétaro, la aprobación de las tarifas pasaba anteriormente por el Congreso del Estado, mientras que en Guanajuato, pasaba por la votación en los cabildos de los diferentes municipios. Hechas las modificaciones a las leyes, esta facultad se concedió respectivamente al Consejo Directivo de la Comisión Estatal de Aguas (CEA) y a los Consejos de Administración de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Celaya (Jumapa) y al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de San Miguel de Allende (Sapasma).

6 Caracterización de las ciudades

Estas ciudades constituyen una zona geográfica y económica cercana y forman parte de un corredor industrial importante de la zona del Bajío. En esta zona, la distribución de la población y de las principales actividades económicas industriales y agrícolas se concentra en la franja que va de los valles centrales de Querétaro a los valles centrales de Guanajuato. Además de estar articuladas en

el corredor urbano económica -demográfico: comparten una misma región natural; la cuenca hidrológica del Río Laja, que, a su vez, forma parte de la región hidrológica del Lerma - Santiago que desemboca en el Océano Pacífico. El principal escurrimiento superficial de esta cuenca es el río Querétaro - Laja, que nace al norte del estado de Querétaro, dentro del municipio Villa del Marqués, en su transcurso se une con el río Pueblito, dando origen al río Apaseo y, al entrar en el estado de Guanajuato, desemboca en el río Laja.

A primera vista, resulta evidente que el sistema de ciudades de Guanajuato es mucho más complejo que el de Querétaro. Mientras que el estado de Guanajuato dispone de una densa red de ciudades medias y pequeñas interconectadas por un sistema carretero de 3,314 km; el estado de Querétaro muestra una configuración de ciudad primada y de pequeñas localidades satélites de ésta, conectadas por 1,241 km de carreteras. En Guanajuato, la ciudad principal, en términos demográficos e industriales, es León, sin embargo se encuentra rodeada de un importante sistema de ciudades medias que establecen una configuración territorial distribuida en forma de red. En cambio, en Querétaro, la ciudad capital domina el territorio, apenas secundada por San Juan del Río, que es seis veces más pequeña. La distribución demográfica de Querétaro se divide entre una ciudad que concentra el 36% de la entidad, y la dispersión de 1,478 localidades que albergan el 45% de la población total del estado.

Los dos sistemas de ciudades definidos tienen una estructuración común, pues se articulan en torno a un solo eje que atraviesa a ambos estados longitudinalmente. El eje que articuló las actividades económicas y las concentraciones demográficas de esta región es una importante vía de comunicación que conecta la capital del país con el Norte y el Occidente del mismo. La importancia de esta región " varias investigadores lo han señalado" se debe a su estratégica localización en el territorio nacional. El Bajío, cuya puerta es Querétaro, se benefició de esta posición al instalarse en ella, específicamente a lo largo de la carretera panamericana, uno de los más importantes corredores industriales del país. De manera que si analizamos la distribución de las actividades productivas, así como de la población, en ambas estados, no resulta difícil encontrar el patrón dominante a lo largo del eje carretera.

De hecho, a partir de los años setenta, cuando el gobierno impulsa la descentralización de las actividades económicas de la ciudad de México, cobran auge la industrialización y el crecimiento demográfico de ambas ciudades. Su ventajosa situación como paso obligado de los flujos comerciales entre el Norte del país y la ciudad

de México, y su cercanía con la importante zona del Bajío, hizo de estas ciudades un sitio atractivo tanto para la inversión industrial como para los flujos migratorios procedentes de la ciudad de México y, evidentemente, de las zonas rurales expulsoras de población (Daville, 1994). Historia distinta es la de SMA ya que desde los años cincuenta ha mantenido un incremento regular de la población (de 41 mil en 1950 a 77 mil en 1980), dando un gran salto para 1990, lo que hace suponer un flujo migratorio fuerte en esta ciudad cuya característica principal se encuentra en su actividad turística, de servicios y artesanal.

Por otro lado, no es difícil reconocer que, debido a la concentración de población (para 1990: Querétaro con 460 mil, Celaya con 312 mil y SMA con 112 mil habitantes) y de actividades urbanas, industriales y agrícolas, en la zona donde se intercedan la cuenca hidrológica y el corredor económico - demográfico, se presenta una considerable sobreexplotación hidráulica. Así tenemos que dichas ciudades enfrentan como problema similar la gran baja de nivel de sus acuíferos. Sin embargo, la magnitud no es la misma, Celaya destaca por estar rodeada de un cinturón de zonas de riego en tanto Querétaro y San Miguel de Allende tienen zonas de riego de menor magnitud.

Los porcentajes de cobertura (para 1990) de agua potable y alcantarillado en los municipios de Querétaro y Celaya han crecido de manera paralela, en tanto SMA cuenta con una cobertura mucho menor. Se puede decir que son las ciudades (Querétaro con 920/o y Celaya con 93%) con casi la misma evolución en la cobertura de dichos servicios y la tercera SMA con 620/o. En relación con la cobertura de la red de drenaje, tenemos que tanto Celaya como Querétaro tienen el 88 y el 90~/~ respectivamente, en tanto SMA alcanza el 44%. Las diferencias se encuentran en que las dos primeras tienen problemas con las redes de drenaje.⁴

En tanto Querétaro cuenta con una red de drenaje para agua pluvial, en época de lluvias, sin embargo dicha red se tapona y ocasiona problemas a sus habitantes (sobre todo de la zona centro). Celaya tiene un sistema de alcantarillado diseñado para recibir únicamente aguas residuales domésticas, por la que al presentarse escurrimientos adicionales generados por las lluvias, el drenaje resulta insuficiente para desalojar los volúmenes excedentes. Por su parte, SMA tiene como problema principal la descarga de agua residual que va por cielo abierto y desemboca en la presa Allende, haciendo de ésta una ciudad que provoca un alto grado de contaminación del recurso hidráulico. Finalmente, Celaya, a diferencia de las otras dos ciudades, presenta dos fallas geológicas que la atraviesan de norte a sur y, además, un hundimiento gradual del

terreno ocasionado por la sobreexplotación de la acuífera. Estas características inciden directamente en el funcionamiento de la infraestructura de esta ciudad, puesto que las redes de drenaje y de agua potable se rompen continuamente debido al constante asentamiento de la tierra. (González, 1996)

En los últimos años, ha habido en las tres ciudades un crecimiento desigual tanto en tomas de agua como en conexiones de drenaje. Según los datos analizados, se observa que de 1990 a 1994, la ciudad de Querétaro tuvo un crecimiento sostenido en nuevas tomas de agua (de 81 mil, 86 mil, 101 mil y 109 mil). En cambio, durante los dos primeros años las conexiones al alcantarillado se mantuvieron sin incremento (con 80 mil), aunque de 1992 a 1994 pasaron de 80 a 82 mil conexiones, o sea, aumentó en 9 por ciento.

De modo similar, Celaya manifiesta un crecimiento constante en las tomas de agua (38 mil, 40 mil, 43 mil, 46 mil y 50 mil). Sin embargo, a diferencia de Querétaro, Celaya aumenta gradualmente el número de conexiones al drenaje (35 mil, 36 mil, 39 mil, 42 mil y 46 mil). En esta ciudad, como puede apreciarse, el incremento de tomas de agua y de conexiones al drenaje ha sido simultáneo.

Por último en San Miguel de Allende, las tomas de agua se incrementaron poco a poco (de 10 mil en 1990 a 11 mil en 1991 y 1992, 12 mil en 1993 y de 13 mil en 1994). A su vez las conexiones al alcantarillado se mantuvieron en 8 mil durante los primeros tres años, aumentando en 36% en los últimos dos (9 mil para 1993 y en 10 mil para 1994). (CNA, 1990-1994).

Otro indicador que importa destacar es el volumen de recaudación. Al contrastar éste con los indicadores de incremento en la cobertura de los servicios, podemos tener una idea de la respuesta de los usuarios a los requerimientos tanto de los organismos operadores. Mientras la recaudación del organismo operador de Querétaro aumentó en un 49.9% (al pasar en 1992 de \$35 mil millones a \$65 millones en 1994), la de Celaya había ya tenido un aumento del 2,005 en 1991 y a raíz de éste, para el año siguiente disminuyó en un 1.2% (teniendo para 1992 \$19 mil millones y en 1994, \$16 mil millones). Con SMA la situación varía ya que de 1992 en que tenía una recaudación anual de \$1,699 millones, da un salto fuerte a 1993 con \$ 6 mil millones (lo que significa un aumento del 236%); sin embargo, para 1994 baja a \$ 5 mil millones.

Finalmente, el último de los indicadores centrales señala los incrementos a las tarifas, sobre todo en el uso doméstico. Es importante ya que a través de ellos, podemos inferir la respuesta social al precio dado por parte del organismo operador a este servicio. En la ciudad de Querétaro se ha mantenido un aumento

regulado de manera anual y no ha habido inconformidad social al respecto. En las otras dos ciudades si se han presentada inconformidades; esto ha dado lugar a que en Celaya se constituya un movimiento contra el alto costo y que en SMA, una antigua asociación de usuarios encabece la lucha contra el costo y calidad del servicio.

7 La relación usuarios - organismos operadores

Los aspectos cruciales del desarrollo en las ciudades son los servicios urbanos, sus formas de gestión y, actualmente, la protección del ambiente. Las tendencias recientes de su análisis se basan en las modalidades de gestión de los servicios urbanos, rescatando aquellos estudios basados en los servicios públicos de dotación colectiva, como son: el agua, la recolección de basura y el transporte. Existen también una serie de investigaciones empíricas que, al hablar de los servicios, lo hacen a partir de modelos llegados de otras tematizaciones, se estudian a partir de un proceso de invasión de tierras y de su consolidación, a partir de parcelamientos clandestinos o de la reestructuración sobre las urbanizaciones existentes.

Pocos son los estudios en ciencias sociales que toman a los servicios como objeto concreto, ya sea de manera teórica o empírica, su estudio se hace de manera indirecta como parte de los problemas de planeación y de planificación urbana (Caing, 1989:155>. En este sentido, el presente trabajo pretendió aproximarse a temática social tomando como parte de su objeto de discusión el propio servicio del agua potable y alcantarillado en las ciudades.

De esta forma, el panorama actual de los servicios urbanos nos muestra sus carencias y sus tendencias. Entre las primeras se destacan las coberturas insuficientes del servicio, su falta de calidad, que tiene un impacto en la vida de la población y los graves impactos ambientales que producen, derivados del hecho de que el crecimiento de las necesidades ha sido persistentemente más rápido que el de los recursos financieros asignados y las capacidades de previsión, planeación y regulación. (Duhau; 1991a:87).

Como mencionamos al principio, la relación con el recurso a través del organismo operador-usuarios, posee un componente territorial con dimensiones sociales, económicas y políticas. Estas dimensiones lo caracterizan como un espacio complejo de interacciones, en el que los principales actores sociales intentan reforzar sus posiciones como representantes de la sociedad local. El papel que adquieren los grupos o los líderes de las organizaciones al intermediar no sólo en esta relación, sino en toda el disputado terreno de las relaciones multiformes y complejas que se dan entre el gobierno local y la ciu-

dadanía, es el de "gestores. De esta forma, el gestor se constituye en un actor social y político central, intermedia las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local con el objetivo de hacer llegar las demandas de la primera al segundo y, al mismo tiempo, de controlar la respuesta a dichas demandas (González y Treviño, 1995:6).

La figura del gestor adquiere gran importancia al constituirse como interlocutor del gobierno local a nombre de los usuarios de algún servicio, y en esa medida, como actor que influye "par diferentes estrategias" en la administración de los servicios urbanos. Los gestores saben a quién acudir, conocen la verdadera estructura de decisiones y, por experiencia, saben qué caminos son los que sirven para solucionar los problemas; qué instancia del gobierno local tiene facultades y disposición para resolver los problemas y cual no. (Ibid).

La relación del organismo operador con los usuarios también tiene una dimensión territorial. En ella la diferenciación de las tarifas se expresa espacial - mente. Los usuarios pagan un monto determinado por el agua que reciben, según la ubicación de sus viviendas en la ciudad.

Esta zonificación expresa la segregación urbana (Castells,1980) en la que los procesos formales e informales de urbanización, con distintos ámbitos espaciales en la ciudad, también imprimen sus diferencias en las relación organismo operador-usuarios.

En este marco, la zonificación tarifaria es una expresión formal - jurídica de los matices en las relaciones que el gobierno local establece con los ciudadanos, según el área de la ciudad donde éstos habitan. A grosso modo, el organismo operador reconoce, por un lado, a los usuarios domésticos como distintos actores sociales urbanos.

Por otro lado, (a través de la micro medición) perfecciona la relación individual con el usuario; cada quien paga lo que consume, y no pertenece a ninguna categoría trazada espacialmente. Se individualiza así la relación usuarios -organismo operador.

En síntesis, al analizar la articulación entre las diferentes estrategias de los gestares y representantes del grupo de usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado, ante el organismo operador y el gobierno local en general, conocimos la estructuración y las regulaciones propias del conjunto de relaciones que existen en las tres ciudades. Esto obedece a un supuesto básico: la vinculación entre el organismo operador y los usuarios forman parte de la red de relaciones gubernamentales y sociales que predominan en un territorio determinado. En relación con los casos

tratados, ambos plantean formas disímiles entre el organismo operador y el conjunto de usuarios beneficiadas o afectados con el marco sociopolítico que los rodea.

Los estados de Guanajuato y Querétaro son dos espacios políticos muy diferentes: uno es complejo y multiforme, el otro es, en comparación, mucho más sencillo. Los principales actores económicos y políticos de Querétaro se concentran en su ciudad capital, mientras que los de Guanajuato, aunque se asientan mayoritariamente en León "que no es capital del estado" se encuentran repartidos en varias ciudades. Esta distribución espacial da lugar a intereses locales diferenciados y hace de Guanajuato un estado más complejo desde el punto de vista territorial.

Por su parte, la ciudad de Querétaro se ha caracterizado por la ausencia de movimientos sociales importantes.

La predominancia casi hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de sus organizaciones afiliadas en todos los aspectos de la vida social y política de Querétaro, ha sido una de las características más relevantes en los últimos años, sin que se vislumbre algún cambio drástico de esta situación en el futuro inmediato. (Daville, 1994:10)

El fundamento de la estabilidad queretana es la fuerte concentración del poder en la figura del Gobernador del Estado y la consistente vinculación clientelista, tendiente a la corporativización, entre el gobierno local (léase estatal) y la sociedad. Se observa una firme red de representación territorial, ésta vincula al gobierno con los habitantes de las colonias de Querétaro. De hecho, la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado forma parte de una gestión integral, llevada a cabo, principalmente, por una federación que corporativiza las representaciones territoriales que demandan servicios urbanos, dicha organización es la Federación de Colonos del Estado de Querétaro.

La efervescencia política y social del estado de Guanajuato contrasta fuertemente con la estabilidad queretana. En Guanajuato, todos los indicadores nos hablan de una sociedad muy polarizada, cuya diversidad económica, basada en actividades industriales, agrícolas, de minería y turísticas, define un conjunto muy amplio de actores sociales: grandes, medianos y pequeñas empresarios; obreros altamente calificados y subempleados; poderosos capitalistas agrícolas, pequeños propietarios, jornaleros, asalariados rurales, entre otros (Valencia, 1994:63).

Las ciudades en esta entidad presentan una situación política diametralmente opuesta a la de Querétaro y, en consecuencia, la gestión de los servicios de agua potable y alcantarillado adoptan una

forma completamente distinta. La alternancia política es el signo decisivo del período presentado, no sólo en Celaya y en SMA, sino en todo el estado. De hecho, dicha alternancia implica, por lo menos en la región, la superación de la relación orgánica entre el Estado y el partido oficial. Esta no transforma las estructuras políticas, sino solamente los perfiles de los actores políticos (partidos) que al intercambiar sus posiciones, se someten a presiones derivadas de su cambio de rol (Guillén, 1993).

La ciudad de Celaya es un escenario cuya interacción entre las relaciones gubernamentales y sociales, durante el período estudiado, se encontraba rota. La alternancia política había provocado la disolución de los lazos corporativos y clientelistas entre el gobierno local y los actores sociales celayenses. Entre el Ayuntamiento y la Jumapa se rompió toda comunicación y coordinación de estrategias y se abrió una pugna entre las burocracias panista y priísta. Por otra parte, entre el gobierno local y la ciudadanía, se abre un vacío dejado, presumiblemente, por el desplazamiento de las organizaciones gestoras corporativas y clientelistas. Al ser marginado el PRI del Ayuntamiento, queda sin recursos para apoyar su actividad clientelista y entonces se abre un vacío en la representación de los actores urbanos.

En este conjunto de relaciones gubernamentales y sociales rotas, se llevan a efecto una serie de cambios desproporcionados en la relación tarifaria entre el organismo operador y la masa de usuarios. La inconformidad entre estos últimos se generaliza. Sin embargo, no hay vías oficiales ni formales de representación territorial que hubieran podido canalizar este descontento y establecer una negociación para reajustar concertadamente las tarifas. En vez de estas vías, los usuarios encuentran un vacío entre ellos y el gobierno local. Encuentran, asimismo, un poder dividido en el municipio, cuyos vértices son precisamente el Ayuntamiento y la Jumapa. En este contexto surge el Movimiento Ciudadano, cuya expresión más clara es la negativa de los usuarios a pagar por un servicio urbano. Esta acción debe ser enmarcada dentro de una red de relaciones gubernamentales y sociales sobre la cual surge. En esta red es importante conocer más de cerca la nueva forma de organización que se dio en torno al agua a través de dicho movimiento, su estructura respondió a las condiciones de emergencia política y de inconformidad que dieron lugar al conflicto y a la huelga de pagos.

La posibilidad de que el MC desapareciera cuando se hubieran resuelto sus principales demandas, desaparece al existir un vacío entre el gobierno local y la ciudadanía. Esto abre la posibilidad para que ocupe ese espacio y se convierta (quizá a la manera de la FC de

Querétaro) en el gestor principal del conjunto de demandas ciudadanas ante el Ayuntamiento. Después del conflicto con Jumapa, el MC amplió su visión y comenzó a gestionar otros servicios urbanos. Se dio cuenta de que a partir de la gestión integral y permanente de las demandas ciudadanas puede llegar a consolidarse como actor político y, eventualmente, ganar el Ayuntamiento ante las posibilidades que tiene como intermediado y gestor permanente.

Por su parte en SMA, la alternancia política no tuvo efectos similares a los de - Celaya, debido a que la administración de Sapasrna, si bien fue parte de un reducto priísta, ya existía desde los sesenta una federación de usuarios dedicada a "luchar contra las injusticias que sufren los usuarios de servicios. Asimismo, la carga más fuerte de representación ante el consejo se forma por los representantes de las actividades turísticas, la que le permite al organismo operador contar con ingresos estables por parte de los llamados grandes consumidores (provenientes de restaurantes y hoteles). Asimismo, la organización denominada Federación y Unión de Usuarios y Contribuyentes de Servicios Públicos, ha tenido un lugar relativo como Lerma de encaminar el descontento frente a Sapasma con respecto al incremento desorbitante de las cuotas, a las políticas de cobro de 1 os adeudas y a la mala calidad del servicio.

Actualmente su presidenta forma parte del consejo directivo do este organismo operador como vocal suplente, pero por una serie de actividades y demandas que ha encabezado, la directiva de este organismo no quiere su participación. Como en esta ciudad las actividades centrales se relacionan con el turismo, existe la creencia, desde esta organización, que hay trato preferencial para los habitantes con mayores recursos, quedando en desventaja las zonas populares frente a cobros y cortes del servicio. De hecho, en esta ciudad los brotes de protesta no han llegado, como en el caso anterior, a cortes en el pago de las cuotas aunque, como vimos, a reducciones menores que no afectan la operación de Sapasma. A pesar de que existe una organización, ésta no rompe con las estructuras del poder local.

8 Conclusiones y acercamientos

Con los ejemplos anteriores, podemos ver que la división político - administrativa del país marca los límites al interior de los cuales se reproducen las relaciones de un poder con todos los ámbitos de una sociedad concreta, distribuida en una configuración territorial particular. Así, con el paso del tiempo, los procesos de reproducción y ruptura en las relaciones entre gobernantes y gobernados tienen como estrictos límites espaciales los de los estados, más que los

municipales.

Los poderes locales han impreso en sus territorios y en las relaciones y estructuras sociales y políticas locales una historia específica que las distingue. Y el alcance territorial de los poderes locales es, sin duda, el de la regionalización político - administrativa hegemónica en el país; la división en entidades federativas.

La división municipal, sin duda, tiene más una función administrativa que política. Dicho de otro modo, las fronteras estatales delimitan el ámbito en el que un poder regional reproduce sus relaciones con una sociedad. Así pues, la sociedad de un estado tiene mínima o nula relación con el gobierno del estado aledaño. Puede haber relaciones horizontales entre ambos gobiernos estatales, pero nunca será lo mismo en el abanico de combinaciones posibles que se puede hallar en las relaciones entre municipios de un mismo estado.

Podemos decir entonces que la regionalización político - administrativa es la predominante para entender las formas de gestión hidráulica, porque es la que marca las profundas diferencias en las formas de organización política y administrativa de ambos territorios. Los poderes organizan sus territorios de diferentes maneras, aunque ambos compartan ciertas regularidades espaciales originadas por procesos económicos, industriales, agrícolas, y aunque compartan una misma cuenca hidrológica sobre explotada. Aunque compartan, en suma, ciertas recurrencias o una articulación económica demográfica que atraviese ambas entidades federativas, las fronteras de los estados son decisivas en cuanto a formas de organización social y política. Con ello queremos decir que las relaciones entre el gobierno local y su sociedad son diferentes de un estado a otro porque la reproducción histórica de las mismas se da en función de la reproducción de los poderes delimitados y expresados por la división político - administrativa.

Por último, queremos marcar un hecho fundamental: las diferentes formas adaptadas por los organismos encargados de administrar el agua en las ciudades de Querétaro, Celaya y SMA tienen como patrón subyacente las diferentes articulaciones de poder entre actores políticos, sociales y territorio, cuyos límites son los estatales. En Querétaro, el organismo operador es descentralizado del gobierno del estado y se encarga de administrar los sistemas de agua y alcantarillado de toda la entidad; situación que reproduce el dominio político del gobierno del estado en la región, y de la ciudad de Querétaro en la organización territorial. En cambio, Celaya y SMA tienen un organismo operador descentralizado del gobierno municipal, cuyos alcances son exclusivamente los de la ciudad.

Dada la complejidad de poderes y actividades económicas en la red de ciudades de Guanajuato, sería muy difícil que, a semejanza de Querétaro, un solo organismo operador concentrara la administración de los sistemas hidráulicos de toda la entidad. Las diferencias de las estructuras político administrativas de los estados marcan las diferencias fundamentales entre las formas de operarlos en relación con las tendencias de las indicaciones de gestión de los servicios públicos, se destaca, en el plano económico, una drástica reducción del gasto social y de la inversión pública estatal una marcada declinación de la participación de los salarios en el ingreso total (Duhau,1991a:93). Así, en el ámbito de la organización del espacio urbano, sus tendencias se expresan en dos grandes características: concentración de la población en las ciudades grandes y medias y expansión constante de ~ periferia popular. Esto lleva a una serie de caminos y de tensiones manifiestas, en particular, la que representa el incremento de demandas y de presiones autónomas por parte de la población para la obtención y mejora de los servicios públicos. En este sentido, las políticas de descentralización propuestas deben llevar a incorporar formas y medios de representación local, a fin de hacer necesario la coparticipación en la propia gestión de los recursos.

De esta forma, el proceso descentralizador conlleva formas participativas en las que las diversas fuerzas sociales reclaman una mayor intervención en las decisiones, en la gestión de los servicios y en el uso de los equipamientos colectivos (Borja,1984:19).

BIBLIOGRAFIA

Allou y Velarde. Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados. Ecuador. En: Carrión, Diego et al. Poder local, participación pública y administración

Borja, Jordi. "Descentralización, una cuestión de método. Revista Mexicana de Sociología. Año y Vol. XLVI, N2 4, octubre -diciembre 1984, IISUNAM, México.

Carrión Fernando. "Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica. En: Carrión et al. Poder local, participación pública y administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en América Latina. CIUDAD/CLACSO, Quito 1986.

Carrión, Fernando. "La investigación urbana en América Latina. Una Aproximación. Nueva Sociedad. N2 114, julio - agosto 1991, Caracas.

Castells, Manuel. Movimientos sociales urbanos. Siglo XXI, México

1974b.

Castells, Manuel. La cuestión urbana. Siglo XXI, México 1980.

Castells, Manuel. "La crisis, la planificación y la calidad de la vida en el manejo de las nuevas relaciones históricas entre espacio y sociedad. Revista Mexicana de Sociología. Año y Vol. XLVI, N2 4, octubre -diciembre 1984, IISUNAM, México.

Coing, Henry. "Servicios urbanos: ¿viejo o nuevo tema?. En: Unda, Mario (cd). La investigación urbana en América Latina: Viejos y Nuevos Temas. N2 2, CIUDAD, Quito 1989.

Comisión Nacional del Agua (CNA): - Estrategias 1990-1994. Colección Institucional N2 1, México 1990.

Desarrollo - Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994. Colección Desarrollo institucional N2 3, México 1990a. - Manual de Operación para la Ejecución del Programa de Agua. Potable y Alcantarillada.

Primer Seminario Regional de Fortalecimiento Institucional. Bahías de Huatulco, Oaxaca del

10 al 12 de julio de 1991.

Situación actual del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento. México 1992,1993.

CNA - Gerencia Estatal de Guanajuato. Plan Maestro de agua potable, alcantarillado y saneamiento para el mejoramiento de los servicios de la Ciudad de Celaya, Guanajuato. Tomo 1: Diagnóstico de los Servicios Agua Potable y Alcantarillado. Celaya, Guanajuato 1993a.

cambio social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Asociación Colombiana de Sociología y Centro de Investigación y Educación Popular. Ed. Presencia Ltda., Bogotá 1988.

Santos, Milton. Espacio & Método. Livraría Nóbél, São Paulo 1973.

Santos, Milton. A urbanizacion desigual: a especificidad de fenómeno urbano con países subdesarrollados. Vozes, etrópolis 1980.

Valencia, Guadalupe. "Guanajuato. En: González Ziccardi, Alicia, Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982). IISUNAM, México 1991. Garza, Gustavo. "Las políticas urbanas -regionales en México: 1915-1985. Pensamiento Iberoamericano. N2 10, ICI, diciembre 1986, Madrid.

González, Arsenio y Treviño, Ana. Estabilidad y conflicto en dos escenarios urbanos

Sub coordinación de Participación Social, Coordinación de Comunicación, Participación e

Información / IMTA, México 1995.

González, Arsenio. San Miguel de Allende: análisis comparativo. Sub coordinación de

Participación Social, Coordinación de Comunicación, Participación e Información /IMTA,

México 1996.

Guillén, Tonati baja California: alternancia política y transición democrática. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México 1993

Sitio Web (URL):

<http://www.aguabolivia.org/analisisX/INTERNACIONAL/gestionagua.htm>

Autor(es): Ana Helena Treviño Carrillo, Sonia Dávila Poblete, Sergio Vargas Velázquez