

ORGANISMOS OPERADORES DEL AGUA EN SU LABERINTO: RESEÑA

WATER OPERATING ORGANIZATIONS IN THEIR LABYRINTH: REVIEW

Salazar Alejandro (2016). *Fugas de Agua y Dinero. Factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores del agua potable en México*. El Colegio de Sonora.

Américo Saldívar Valdez ¹

Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Recibido: 2-diciembre-2016/Aceptado:18-enero-2017.

Jurgen Habermas en su teoría de los “tres mundos” expone tres ideas centrales que, en cierta medida, ha tomado de Karl Popper (Karl Popper, reverenciado por no pocos científicos y estudiosos en ciencias humanas, formuló su teoría de la “falsabilidad”, según la cual no es científica una teoría cuya falsedad es imposible de demostrar), el mundo objetivo, que consiste en la totalidad de las entidades sobre las que se pueden elaborar enunciados verdaderos, y que sería el mundo reservado a la ciencia; el mundo social, es decir las relaciones interpersonales reguladas legítimamente (ámbito de la economía, de la política y del Estado) y el mundo subjetivo, el de las propias vivencias, a partir de las cuales los humanos establecen relaciones intersubjetivas mediante el lenguaje y los símbolos. Pero también a través de las “agencias” que les otorgan temporalmente poder y conocimiento.

La categoría de mundo de la vida es central en la filosofía de Habermas para intentar

entender su Teoría de la Acción Comunicativa. Dicho de otra manera, para Habermas el mundo que nos rodea no es susceptible de ser conocido sino interpretado mediante patrones culturales y sobre todo lingüísticos. Y a esto es precisamente lo que el libro “Fugas de agua y dinero [...]” Nos convoca¹ [...] y, de alguna manera, nos hace transitar en esas tres esferas de la realidad [...] (Schütz,1953).

El Protocolo de formato sigue un patrón de análisis muy ordenado:

- Características físico-económicas y demográficas;
- Fuentes de abastecimiento del agua;
- Semblanzas de los organismos operadores de agua (OOPA); su desempeño y administración; indicadores de desempeño operativo y financiero;
- Problemas y conflictos por el agua;

¹ “El mundo está pre-dado para nosotros...”. Siguiendo en parte a Husserl, Alfred Schütz profundizó y precisó el concepto de “mundo de vida” (“El sentido común y la interpretación científica de la acción humana”, 1953), incluido en la compilación de trabajos de Schütz *El*

problema de la realidad social, Buenos Aires, Amorrortu. (pp. 35-70).

- Conclusiones.

Se percibe la trama social, burocrática, tecnocrática e institucional y política. También en todos los casos (quizás con excepción de Acapulco) se ve el problema de la disponibilidad del recurso en el largo plazo, aunque está ausente la problemática ambiental, propiamente dicha.

La investigación, la observación y el dato, preceden a la interpretación de la realidad. El objeto de estudio (OOPA) es adecuadamente subjetivado. Es decir, los funcionarios-sujetos responden a una compleja trama de situaciones y consecuencias objetivas derivadas de entre una mala y pésima gestión del agua, a nivel nacional. Donde éstos son producto y prisioneros de las consecuencias histórico-sociales y por ello no están preparados ni son proclives a los cambios en los organismos que administran y a la propia gestión del agua, así sea a un nivel local y de manera tecnocrática.

A lo largo de los diferentes ensayos que componen el libro (7, más Introducción y conclusiones generales, con un total de 330 páginas) se perciben las inercias, pasividad y el instrumentalismo funcional al sistema prevalecientes, donde los Organismos del Agua deben operar como verdaderas correas de transmisión. Es decir, estas agencias de gestión se convierten en terreno fértil para la corrupción y la complicidad.

En cierta forma y de manera indirecta los autores nos informan cómo desde la academia y la investigación social no

podemos celebrar, ni mucho menos glorificar la forma actual en que se maneja y gestiona el uso de nuestros recursos naturales. ¿Qué estamos haciendo mal?, nos preguntamos. ¿Por qué cuando nos equivocamos nos zarandean?, ¿Por qué cuando acertamos y criticamos sobre políticas y gestión públicas erróneas nos ignoran y no toman en cuenta nuestros hallazgos y consideraciones para que se cambien las políticas?

Dicho esto, resulta evidente que las instituciones, organizaciones y los mecanismos a través de los cuales el hombre gobierna y establece su relación con el medio ambiente natural y los sistemas biogeoquímicos globales no sólo son insuficientes, sino también pobremente comprendidas (Bierman, 2009).

Porque lo que estamos viviendo y presenciamos desde hace décadas es una constante embestida contra los recursos naturales, la naturaleza y los ecosistemas de parte de un modelo depredador, productivista y donde se impone la plusvalía a toda costa, por encima de la lógica y la racionalidad ecológica, de la permanencia, la resiliencia y la entropía. (Ver principios de Economía Ecológica, sobre los límites del crecimiento).

Un modelo que nos convoca a producir y a consumir de manera ilimitada e incesante, ignorando que la forma en que consumimos y como producimos afecta al planeta y la propia disponibilidad de recursos para las siguientes generaciones veamos algunos datos generales del deterioro ambiental en el país:

- Más del 70% del territorio padece algún grado de erosión; 80% de las tierras agrícolas están degradadas (Gómez, 2016).
- 90% de los cuerpos de agua superficiales padecen algún nivel de contaminación y menos del 10% se puede considerar de excelente calidad;
- La quinta parte de los acuíferos están sobreexplotados;
- Menos de la tercera parte de las aguas residuales recibe tratamiento adecuado;

Respecto al índice de eficiencia física calculada por agua, Salazar (2016) indica que para el 2012 el 51% no se contabiliza o se pierde por fugas, el reporte de Gobernabilidad sobre el agua de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluye una encuesta aplicada a 42 ciudades de países miembros, en la que se mide el porcentaje que cada una pierde de su agua potable disponible. La lista está encabezada por Tuxtla Gutiérrez, la capital chiapaneca, donde las pérdidas rozan el 70%. Le siguen San Luis Potosí, con el 50%; Ciudad de México con más del 40%, y en menor porcentaje Chihuahua, Toluca, Querétaro, Culiacán, Acapulco y Hermosillo.

También en el informe de la (OCDE) se señala que varias ciudades mexicanas (Hermosillo con sólo el 10% de tratamiento), Veracruz, Toluca y Chihuahua) muestran niveles más bajos de aguas residuales tratadas (Altamirano, 2016). Por cierto en los índices de desempeño no se menciona este

punto. Como consecuencia tenemos un binomio perverso= poca agua, poca gestión con mala administración.

- Cerca del 80% del uso consuntivo total se va en la agricultura. Aquí la pregunta sería: cómo se usaría sustentablemente un producto cuyo precio es cero, como lo es el caso del agua agropecuaria o que está subsidiado en más del 80% como lo es el agua urbana. Y, cómo haremos para que un kilogramo de maíz de riego cueste menos de 5,000 litros de agua cada uno, para que el 80% del agua del país ayude a generar más valor agregado que lo que produce actualmente (que es sólo el 3% del PIB, /de la superficie bajo riego/).

- También a nivel países de la OCDE nuestro país muestra una de las más bajas eficiencias de ingesta de agua/ por unidad de producto.

- Durante el último siglo se perdió más del 50% de superficie de nuestras selvas y bosques.

- Datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales SEMARNAT, indican que ya se ha perdido 65% de la superficie cubierta por manglares (Enciso, 2009:45).

TARIFAS, PRIVATIZACIÓN Y MANEJO SUSTENTABLE DEL AGUA

¿Cómo ligar el problema del uso inteligente y sustentable del recurso hídrico con precios y tarifas que se aproximen a los costos reales de explotación y suministro del agua potable, para riego o para las industrias, aún sin incluir

su costo ambiental de “producirla”? ¿Eleva tarifas y privatizar su operación sería la solución? Creemos que no. La pregunta es otra, se trata de ¿Cómo se usa sustentablemente el recurso y no quién hace negocio con el agua? Hasta ahora ni el Estado ni las empresas privadas lo han logrado con efectividad, así que poner énfasis en el precio del agua es sólo una parte del problema y no lo esencial. El suministro de agua a usuarios de todo tipo es una papa caliente que no cualquier empresa privada se anima a morder, salvo contadísimas excepciones como lo son Saltillo, Cancún, Tijuana y Aguascalientes.

Un problema común es que, con escasas excepciones (principalmente, Chile y Colombia), los reajustes tarifarios hacia niveles de autofinanciamiento no han ido acompañados de políticas públicas específicas para garantizar el acceso a los servicios por parte de las familias de menores ingresos. En la mayoría de los casos, lo que se ha hecho es simplemente mantener los esquemas poco claros de subsidios cruzados y tarifas de bloques crecientes como lo indica la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009). Ver Caso Guadalajara, Saltillo y Hermosillo.

En el libro se nos informa que la condonación de deudas por el suministro de agua en bloque a los municipios (moneda común y corriente) expresa no sólo una laxa política de cobro sino también de una muy débil eficiencia comercial y física, cuando se recauda apenas el 36% del agua total producida (dato para el 2012). “[...] se debe

cobrar un precio real al agua (lo cual no significa privatizar), sino que también se debe cobrar el costo ambiental de producirla.”

A principios de año la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) anunció la condonación de deudas por \$54 mil millones a mil municipios. Dispensa pagos hasta diciembre de 2013; algunas alcaldías deben más de 12 años. Por cierto, el estado de Sonora, es la entidad con mayor beneficio pues perdonan 2 mil 233 millones a 25 ayuntamientos (Juárez, 2016:29).

El ahorro de subsidios y transferencias que se obtenga por el cobro del precio real, es justamente el que se debe destinar para apoyar los sectores más pobres de la sociedad y no cobrarles su consumo, ya que ellos generalmente son los que menos consumen y más pagan por el agua, porque no tienen red de distribución a su alcance, y lo pagan en pesos o en trabajo para ir a buscarla.

Vivir el agua con nuestra realidad de región semidesértica. El agua es un bien limitante, incompatible con una política de oferta ilimitada de agua, peor aún: con cargo al erario público. Exige también, como se sugiere en la Agenda 21 (Cap. IV) “cambios en los patrones insostenibles de producción y consumo”, y pago...

¿Cuántos de los OOPA conocen y entienden las causas principales de la escasez del agua? ¿Cuántos de los usuarios? y ¿Cuántos estarían dispuestos a pagar para conservar la calidad del servicio de agua y su disponibilidad

en cantidad y calidad? ¿Quiénes son responsables de la mala gestión y el mal uso?

En el libro se menciona que un defecto importante de los OOPA es la circulación (alta movilidad) y baja permanencia de sus funcionarios, lo que motiva, a su vez, insuficiente experiencia y profesionalismo en el manejo y gestión. Aquí conviene detenernos en la importancia que daba M.Weber a los funcionarios especializados, que ocupan sus puestos por mérito, competencias y de carrera (Civil Service), vs aquellos que deben su cargo al complejo engranaje de “botín Electoral” y como pago por servicios prestados al partido en el poder. Se trata de una nación gobernada por diletantes o caudillos carismáticos y no por profesionales, (mejor si son) insobornables. Y agrega en su conferencia sobre el Político y el Científico, “(...) podemos decir que son 3 las cualidades (psicológicas) de mayor importancia con respecto al político:

- 1) pasión (entrega a una causa);
- 2) sentido de responsabilidad objetiva y,
- 3) mesura (No la vanidad ni la ambición)

DESARROLLAR NUEVOS CONCEPTOS DE PROSPERIDAD Y RIQUEZA

En vista de lo que acontece, diferentes países propusieron hacer una mejor gestión del agua sin necesidad de ampliar la oferta. El ampliar la oferta significa construir represas, canales y hacer trasvases inter cuencas, lo cual traería serias consecuencias para la sostenibilidad de los ecosistemas (Martínez, 2004). Este punto,

sin embargo está correctamente planteado en el ensayo de Briseño, Flores, Pérez y Salazar para el caso de los trasvases de agua para la Zona Metropolitana de Guadalajara (p.263).

Una gestión privilegiando solamente la oferta no es completa, por lo que es importante avanzar en el manejo del agua que se preocupe por ajustar y ordenar la demanda, dentro de un modelo de gestión con elementos de la Nueva Cultura de Agua (Saldívar, 2007); establecer parámetros éticos, medidas y acciones que permitan las modificaciones en los patrones de consumo, de tal forma que se pueda lograr un contexto de racionalidad en el uso y consumo no solo entre los pobladores de las ciudades, sino también en los de la gran cuenca.

En este sentido, la aplicación de la “ética del agua” cuya esencia sea la protección de los sistemas acuíferos es relevante para la sustentabilidad. Por eso se hace importante adoptar un enfoque integral y holístico donde el ser humano y el agua forman parte de un todo, donde el primero debe adoptarse a las exigencias (y posibilidades) ecológicas de los sistemas acuíferos.

TRES CLAVES PARA ENTENDER MEJOR NIVELES DE DESEMPEÑO DE LOS OOPA:

- Precios adecuados para regular la demanda;
- Estabilizar el crecimiento demográfico,
- Influir en los comportamientos del consumo a través de la Nueva Cultura de Agua (NCA)

- Reducir las fugas de agua al 20% tolerable y posible.
- Ocuparse y preocuparse también por la conservación de la cuenca hidrológica

OTRAS PRÁCTICAS POSIBLES PARA IMPLEMENTAR LA GESTIÓN HÍDRICA (GH)

SUSTENTABILIDAD VS. PRODUCTIVISMO

Abandonar la falsa dialéctica del productivismo del agua para incorporar criterios serios de valoración económica y recuperación del coste, teniendo en cuenta las “aguas ocultas” o virtuales.

Por ello no debemos rendirnos e insistir en la necesaria inclusión de los costos ecológico-ambientales en los precios y tarifas del agua, sobre todo de un recurso tan crucial y cuya disponibilidad está acotada.... Este aspecto, al no ser tema y propósito de los autores, está ausente en la obra. No obstante se debe insistir en ello.

La valoración ambiental del agua, tiene tres aristas muy importantes; la primera sobre la propia disponibilidad hídrica, como parte del ciclo hidrológico y la cadena trófica. Nos preguntamos, ¿Qué saben de esto los encargados de los OOPA, los políticos y los propios usuarios?, la segunda, el suministro para la continuidad de la vida de la población y de los propios ecosistemas (cantidad y calidad); la tercera por la contaminación derivada de las descargas de aguas residuales a los cuerpos de agua, así como por las actividades antropocéntricas en general.

A nivel nacional podemos decir que el costo promedio por M³ de agua tratada está entre 8 y 10 pesos, dependiendo del grado de contaminación de origen y de los tipos (trenes) de tratamiento.

La paradoja aquí es que tanto el agotamiento como la contaminación (degradación) y la sobreexplotación de un recurso tan vital como el agua expresa o conduce, tarde o temprano, al deterioro del tejido social y de la vida urbana (sin mayores conflictos) donde se pierden los límites normativos y culturales, así como la propia convivencia del hombre frente a los recursos que lo sustentan. Fenómenos y comportamientos como la inequidad, la corrupción, la morosidad o no pago por un servicio público confluyen en una suerte de anomia y aprendizaje social, negativos para la psique colectiva. En todos los casos analizados estos comportamientos están presentes de una u otra forma.

El Valor Económico Total del Agua sería la diferencia entre los valores de uso y de no uso, donde el primero significa una interacción del ser humano y el recurso y los segundos son valores actuales y potenciales relacionados con un recurso ambiental que existe continuamente y no tiene que ver con su utilización (ver ejemplos de Consejos tarifarios independientes y/o comisiones tarifarias en municipios conurbados de Guadalajara, Jalisco donde están ausentes estas consideraciones). Nosotros privilegiamos este segundo caso, es decir, ver las cuencas y los cuerpos de agua como un

ecosistema propio y su contribución a la filtración de agua, biodiversidad, hogar de flora y fauna únicas.

Los OOPA se encuentran y enfrentan al entramado de complicadas relaciones formales e informales, que debe combinar estabilidad, flexibilidad y respuestas prontas ante coyunturas e infinidad de problemas cotidianos de su competencia. Se enfrenta también a una mirada de agentes (usuarios) con intereses particulares y colectivos. Deben procurar también la rendición de cuentas (transparencia) y aplicar mecanismos de legitimidad dentro de la gobernanza operativa del día a día. Indirectamente también tienen que ver consecuencias ambientales sin ser instancias que cubren políticas ambientales (paradojas).

En suma dentro de sus actividades se enfrentan al tema de la justicia distributiva en tratándose de un bien público y común, cuyo valor de uso se antoja infinito, garantizando su acceso. Ello sin importar su localización, disponibilidad y costos, con criterios de justicia, universalidad, equidad e imparcialidad en su disfrute.

VARIABLES IMPORTANTES QUE SE DEBEN ESTUDIAR:

En el análisis de los OOPA confluyen otros temas transversales de no menor importancia:

1. El poder decisorio (capacidad y voluntad de negociación);
2. El papel del conocimiento-Expertise;

3. El papel que juegan las normas (escritas y no escritas), sinergias y conflictos;

4. El papel de la escala y límites en la distribución de un bien y recurso cada vez menos abundante.

Ello les confiere a los Organismos “poder” de transversalidad e intersectorialidad. Todo esto tiene que ver no sólo con el muy importante tema de la gestión de un recurso vital, sino también de políticas públicas. Se antoja que la gestión del OOPA es un asunto de gobernanza, que va más allá de la política ambiental, social, económica, de políticas distributivas y de instituciones de mercado convencionales, que se aplican siempre a un nivel bastante local (parroquial). Donde la eficacia + eficiencia “gerenciales”, tiene que incluir también una cuestión crucial a saber, la protección y mantenimiento de un recurso.

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano C. (2016). “La OCDE alerta del alto desperdicio de agua en México”. *Periódico el País*. 30 de marzo 2016. Disponible en: <http://ciudadanosenred.com.mx/noticia/la-ocde-alerta-del-alto-desperdicio-de-agua-en-mexico/>
- Bierman, et. al, (2009). *Earth System Governance Report 1*, IHDP Report 20. Bonn, IHDP: The Earth System Governance Project, 2009.
- CEPAL, (2009). *Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Gómez L. (2016). “Padece México la degradación de 80% de tierras agrícolas”. *Gaceta Unam*. Junio 16, 2016, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM
- Enciso, A. (2009). “Niega Elvira Quesada que el mangle sea una especie que esté amenazada”. *Periódico La Jornada*. 21 de septiembre de 2009.
- Juárez B. (2016). “Conagua condona dudas por \$54 mil millones a mil municipios”, *Periódico La Jornada*. 27 de septiembre de 2016.

Salazar A. (2016). *Fugas de Agua y Dinero. Factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores del agua potable en México*. El Colegio de Sonora, 2016.

Saldívar V. A. (2007). *Las aguas de la ira: Economía y cultura del agua en México. ¿Sustentabilidad o gratuidad?* México: UNAM

Schütz A. (1953). *El problema de la realidad social*, Buenos Aires, Amorrortu.

Weber M.(1985). *La Política como vocación*, en *El Político y el Científico*. Eds. Premiá, 5ª. Edición, 1985, México.p.46. .