

La gestión intermunicipal del agua en México

María de Lourdes Amaya Ventura

Number 7, Special, juin 2010

La gouvernance de l'eau dans les Amériques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/044525ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions en environnement VertigO
Université du Québec à Montréal

ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Amaya Ventura, M. (2010). La gestión intermunicipal del agua en México.
[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement, (7).

Article abstract

This paper is about the figure of intermunicipal utilities for water management in Mexico. We argue about how decentralization of urban water management made possible the appearance of new water management models, among them the association between municipalities. The first section is dedicated to some general ideas about intermunicipality, which allows the definition of some relevant variables about this management model. Then, two Mexican intermunicipal experiences on water management are described : the one about CAASIM in Pachuca, Hidalgo, and the one about Interapas, in San Luis Potosí. The variables used in their description are : utility's autonomy, the framing of its relationships with other relevant actors and the problems each utility has faced. From this general description, at the end of the document some general lessons are discussed.

LA GESTION INTERMUNICIPAL DEL AGUA EN MEXICO

Ma. de Lourdes Amaya Ventura, Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales. Pedro Antonio de los Santos No. 84, Esq. Gobernador Tornel, Col. Sn. Miguel Chapultepec, Del. Miguel Hidalgo, CP 11850, México, Courriels : lamaya@correo.cua.uam.mx / lourdes.amaya70@gmail.com

Résumé : Dans ce document sont présentés les organismes intermunicipaux de gestion de l'eau dans deux provinces mexicaines. D'abord, nous discutons de manière générale de la figure de l'intermunicipalité. Ensuite, nous parlerons de la décentralisation du service de gestion urbaine de l'eau rendu possible grâce à l'apparition de nouvelles modalités de gestion de la ressource, notamment le partenariat entre communes. Dans une première section, nous présentons quelques idées générales à propos de l'intermunicipalité, ce qui nous permet de définir quelques variables importantes de ce modèle de gestion. Puis, nous décrivons de manière générale deux expériences de gestion intermunicipale de l'eau au Mexique : celle de l'organisme dénommé CAASIM, à Pachuca, Hidalgo, et celle de l'organisme appelé Interapas, à San Luis Potosí. Les variables utilisées sont : l'autonomie des organismes, la structuration de leur rapport avec d'autres acteurs importants et les difficultés auxquelles ils ont dû faire face. A partir de cette description générale, à la fin du document, nous discuterons des leçons les plus importantes que nous pouvons tirer de ces deux expériences.

Mot-clefs : gestion intermunicipale, organismes opérateurs d'eau, Mexique, autonomie, structuration des relations, difficultés, défis, CAASIM, Interapas.

Abstract: This paper is about the figure of intermunicipal utilities for water management in Mexico. We argue about how decentralization of urban water management made possible the appearance of new water management models, among them the association between municipalities. The first section is dedicated to some general ideas about intermunicipality, which allows the definition of some relevant variables about this management model. Then, two Mexican intermunicipal experiences on water management are described : the one about CAASIM in Pachuca, Hidalgo, and the one about Interapas, in San Luis Potosí. The variables used in their description are : utility's autonomy, the framing of its relationships with other relevant actors and the problems each utility has faced. From this general description, at the end of the document some general lessons are discussed.

Keywords: intermunicipal management, water utilities, Mexico, autonomy, relationship framing, difficulties, challenges, CAASIM, Interapas.

Resumen : En este documento se aborda la figura de los organismos intermunicipales de gestión del agua en México. Se plantea cómo la descentralización del servicio urbano del agua posibilitó la aparición de nuevas modalidades de gestión del mismo, entre ellas la asociación entre municipios. En una primera sección, se plantean algunas ideas generales de la intermunicipalidad, lo cual permite definir algunas variables relevantes de este modelo de gestión. Posteriormente, se describen de manera general dos experiencias de gestión intermunicipal del agua : la del organismo denominado CAASIM, en Pachuca, Hidalgo ; y la del organismo denominado Interapas, en San Luis Potosí. Las variables para su descripción son : la autonomía del organismo, la estructuración de sus relaciones con otros actores y las dificultades que ha enfrentado. A partir de esa descripción general, en la parte final del documento se presentan las principales lecciones que pueden extraerse de estas dos experiencias.

Palabras claves : gestión intermunicipal, organismos operadores de agua, México, autonomía, estructuración de relaciones, dificultades, retos, CAASIM, Interapas.

Référence électronique

Ma. de Lourdes Amaya Ventura, 2010, « La gestión intermunicipal del agua en México », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors série 7, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/9692>

La gestión intermunicipal del agua en México¹

La descentralización de la gestión del servicio urbano del agua en México ha hecho posible el que diferentes localidades adopten distintos modelos de gestión. A partir de la publicación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) en 1992, la responsabilidad sobre la gestión de servicios urbanos que se les había transferido en 1983 con la modificación del Artículo 115 constitucional adquiere formas concretas. A más de quince años de la implementación de dicha política descentralizadora, nos parece relevante examinar uno de los modelos de gestión novedosos en el manejo del agua: la gestión intermunicipal.

En su versión original el Artículo 45 de la LAN señalaba como "competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los Estados en los términos de la Ley la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales" (LAN, Conagua, 1992), concretamente en lo concerniente a su uso público urbano. Luego de las diversas modificaciones que ha tenido este marco normativo, actualmente, el Artículo 44 de dicha Ley señala que: "Los municipios que celebren convenios entre sí o con los estados que les correspondan para la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento y el ejercicio de las funciones a su cargo, así como para prestar los servicios en materia de uso público urbano, serán responsables directos del cumplimiento de sus obligaciones ante las autoridades en materia de agua". Esta es la única referencia en el cuerpo de la LAN a la posibilidad de que los municipios puedan establecer convenios para la gestión del servicio. La figura de la intermunicipalidad no aparece específicamente definida, aunque en el Artículo 82 se menciona que la Comisión Nacional del Agua, autoridad mexicana en la materia,

podrá asignar el recurso a sistemas de agua potable intermunicipales.

No obstante, la creación de organismos intermunicipales ha representado una opción para la organización de la gestión del agua en algunas entidades federativas. En este documento comentaremos algunas características de esta figura administrativa y su aplicación en la gestión del agua en México, a través de la descripción general de dos experiencias de gestión intermunicipal, con la finalidad de identificar cuáles son las ventajas de este esquema de gobernanza, así como las facilidades y obstáculos a los que se enfrenta su implementación. Cabe mencionar que, si las experiencias de gestión intermunicipal en México son escasas, igualmente lo es la literatura sobre las mismas; la intermunicipalidad constituye un terreno prácticamente inexplorado en la discusión académica sobre la gestión del agua.

La gestión intermunicipal

En los últimos quince años, la teoría administrativa ha puesto énfasis en la creciente complejidad de los problemas públicos y, en consecuencia, en la necesidad de conjuntar la participación de diversos actores para generar soluciones a los mismos. Diversos enfoques han surgido con base en esta preocupación, entre ellos destacan el modelo de redes de políticas, el análisis de acción pública y las teorías de gobernanza. En el primer caso, el modelo de redes de políticas ha originado modelos que consideran los diversos vínculos entre organizaciones gubernamentales que buscan influir en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Uno de los principales exponentes de este enfoque, R. A. W. Rhodes, propone un continuo en el cual pueden ubicarse las relaciones que se constituyen en dichas redes, y que va de las comunidades de políticas hasta las redes temáticas. La diferencia entre las diversas redes reside en el grado de integración de los participantes; en el continuo ya mencionado, las comunidades representarían el mayor grado de integración y las redes temáticas el menor (Le Galès y Thatcher, 1995).

Tratando de ampliar esta perspectiva para incluir actores y organizaciones que no necesariamente se ubican en el ámbito gubernamental, surge el enfoque de acción pública, que plantea la discusión en torno a la coordinación de

¹ Esta presentación incluye datos recabados durante la elaboración de la tesis doctoral de la autora (Amaya, 2005), así como los primeros resultados del proyecto de investigación que actualmente se desarrolla bajo el patrocinio de Conacyt, titulado "*Los organismos operadores de agua como elementos de gestión integral. Un análisis a partir del diseño institucional*".

actores de toda índole en torno a la atención de problemas públicos. Durán (1999) señala que “el análisis de acción pública obliga a reconsiderar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil menos bajo el ángulo de una dicotomía radical que bajo aquél de una continuidad necesaria” (Duran, 1999 : 20). Ese continuo implicaría procesos de institucionalización de acciones originalmente poco estructuradas en torno a la resolución de los problemas públicos.

Un último concepto que también ha encontrado amplia difusión en el contexto de creciente complejidad de los problemas públicos es la idea de gobernanza, la cual se plantea como “un sistema flexible de gestión de las sociedades” (Moreau, 2003 : 17). El término de gobernanza se refiere a los diversos esquemas que permiten construir sistemas democráticos de gestión, en los cuales actores gubernamentales y sociales participan para la definición y atención de problemas públicos. Se asume que la acción conjunta de varios actores colectivos (organizaciones, grupos sociales) permitirá generar más ideas y compartir recursos para la atención de un problema que compartido, es decir, se trata de una asociación de actores interdependientes que suman esfuerzos para alcanzar un mismo objetivo.

La creciente complejidad del manejo de los asuntos y los espacios públicos no sólo ha favorecido la difusión de conceptos tales como la acción pública, la gobernanza y las redes de políticas públicas, sino que también favorece la adopción de prácticas administrativas concretas como la gestión intermunicipal. Esta forma de gestión implica la asociación de niveles locales de gobierno bajo un “acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta” (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006 : 394). En el caso concreto de la provisión de servicios, la intermunicipalidad ha sido señalada como “uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios” (Santín, 2002 : 147).

Podemos apreciar varios aspectos que destacan en las definiciones anteriores. Primeramente, el hecho de que se derive de un acuerdo, implica que la intermunicipalidad es una forma de gestión que los municipios participantes adoptan de manera voluntaria, es decir, no es necesaria la

intervención de un tercero para que estos actores colectivos decidan adoptar esta figura. Así, la gestión intermunicipal sería resultado de una decisión autónoma por parte de las autoridades locales correspondientes. La idea de un acuerdo implica también que hay cierto grado de estructuración de la relación, es decir, esta cuenta con un marco que establece derechos y obligaciones de los participantes, así como una ubicación de la relación en el tiempo.

Generalmente, esta relación se plantea para el mediano y largo plazos, puesto que la cooperación y sus resultados se definen en términos positivos, se espera que los actores tengan la intención de que esta relación se prolongue o al menos se mantenga durante un período relativamente largo. No se trata pues de una relación casual, accidental o coyuntural sino que está basada en una perspectiva de beneficio permanente para las partes involucradas. La estructuración de la relación permite también suponer un cierto grado de responsabilidad de los participantes que aceptan compartir recursos, información, tecnología y, en última instancia, beneficios bajo un esquema de obligaciones y derechos que establece cuáles son las aportaciones y las tareas de cada quién, así como las modalidades que adoptará la obtención de beneficios y los límites que esta pudiera tener. De esta forma, podemos reformular la definición arriba mencionada si decimos que la gestión intermunicipal implica una modalidad de administración estructurada bajo la forma de un convenio de colaboración entre municipios interdependientes autónomos y responsables.

De lo anterior se desprende que la gestión intermunicipal es una figura distinta de las redes de políticas. Las redes representan un concepto más amplio que involucra a actores gubernamentales y sociales, mientras que la gestión intermunicipal se refiere específicamente a autoridades municipales que se asocian, básicamente, para la provisión conjunta de un servicio. En consecuencia, la estructuración de la relación de colaboración está definida de manera formal en la gestión intermunicipal que en las redes. Relacionado con esto está el hecho de que la gestión intermunicipal puede a su vez enmarcarse en una regulación más amplia. De ahí que, aunque el gobierno federal no intervenga directamente en la creación de una instancia de gestión intermunicipal, sí cuente con atribuciones para regular esta asociación. La gestión

intermunicipal se encuentra anidada en una estructura mayor a la cual no puede contravenir.

En lo que se refiere al objetivo común que genera la colaboración entre los municipios, tratándose de la provisión de algún servicio urbano, el objetivo se relaciona necesariamente con mejorar la eficiencia del mismo. En términos técnicos, la mayoría de los servicios urbanos funcionan a través de infraestructuras en red² a partir de las cuales pueden generarse economías de escala. Esto permite minimizar costos y potencializar el uso de dicha infraestructura, ventajas que constituyen razones importantes para motivar a los municipios a que adopten una gestión conjunta de los servicios. Es importante señalar que ese objetivo común de lograr un servicio más eficiente en los diversos municipios participantes está estrechamente ligado a la idea del interés público; por tanto, aunque el acuerdo en el que se basa la gestión intermunicipal involucra únicamente a las autoridades municipales competentes, el objetivo último que se persigue es de carácter social, afecta al grueso de la sociedad que recibe dicho servicio. Por tanto, en el afán de preservar este interés público, en la gestión intermunicipal hay cabida para el establecimiento de mecanismos de regulación por parte del Estado.

Dicha acción reguladora puede darse a través de una agencia especializada, o bien, a través de la creación de un esquema de incentivos que fomente la asociación entre poderes municipales. Este último punto es importante ya que, en un escenario con marcada heterogeneidad entre los municipios, puede ser difícil que una localidad próspera acepte asociarse con otra de menores recursos. Para que esto suceda, en el marco de municipios cuyas autoridades actúan de manera autónoma, tendría que cumplirse al menos uno de dos escenarios:

1. Que las autoridades municipales sean plenamente conscientes de la existencia de un problema común y la relación de interdependencia que las vincula con los otros municipios para su atención.
2. Que exista algún mecanismo que compense los costos que para un municipio económicamente aventajado podría implicar el asociarse con

otro(s) que presenta(n) una situación menos favorable.

Hay un tercer escenario que podría generar una asociación intermunicipal que pudiera ser de carácter voluntario o resultado de la presión de un tercero. Esta sería una situación de crisis que llevaría a los municipios a asociarse, el carácter de obligatoriedad estaría dado en primera instancia por la emergencia de la situación, aunque también podría traducirse en la intervención de un tercero – generalmente, el gobierno federal – que podría inducir la asociación entre los municipios considerando la gravedad de la situación.

En el caso de la gestión del agua, la gestión intermunicipal ha representado una opción desde el momento en que se descentralizó el servicio y se diversificó la organización de los sistemas locales. Además, las deficiencias de la administración pública mexicana se hacen evidentes en el ámbito de la gestión del agua. Al respecto, Barkin y Klooster señalan: “De las casi 2 500 dependencias de agua mexicanas encargadas de suministrar el servicio a la población (...) más del 80 % son pequeños departamentos dependientes de las administraciones municipales; carecen de personal profesional; (...) es excepcional la agencia donde el personal técnico y administrativo tiene el entrenamiento mínimo requerido para proporcionar un servicio adecuado” (Barkin y Klooster, 2006: 19). Finalmente, cabe señalar también que, al definir a las cuencas como la unidad administrativa pertinente para la gestión del servicio, se reconoció que la división política no era el criterio adecuado para organizar el manejo del agua, posibilitando así la adopción de otros criterios. Este escenario favoreció el surgimiento de experiencias de gestión intermunicipal del agua, dos de las cuales comentaremos brevemente.

Gestión intermunicipal del agua en México : Interapas y CAASIM.

En esta ponencia se hará referencia a dos experiencias de gestión intermunicipal del agua a través del ejemplo de dos organismos que tienen su sede en dos ciudades capitales del país: Interapas (en San Luis Potosí) y CAASIM (en Pachuca, Hidalgo). La categoría de análisis de nuestra propuesta la constituye el modelo de gestión, por tanto, un

² Destacan en este aspecto los casos de la gestión urbana del agua y las comunicaciones.

primer criterio para la selección de los casos fue que contaran con un organismo intermunicipal de gestión del agua. Otro criterio fue que el organismo incluyera a la ciudad capital del Estado y otros municipios adyacentes. Además, los acuíferos que proveen a las dos zonas metropolitanas representadas por estos ejemplos se encuentran en la lista de acuíferos en estado de sobreexplotación de la Comisión Nacional del Agua (CNA, 2008). Los ejemplos se abordarán a partir de las categorías relevantes para la gestión intermunicipal señaladas en la sección anterior :

- a) La autonomía del organismo intermunicipal, al momento de su creación y en su desempeño posterior.
- b) Las modalidades de estructuración de las relaciones que establece con otras instancias gubernamentales y con los usuarios.
- c) Obstáculos que ha enfrentado el sistema intermunicipal de gestión.

Antes de comparar los dos sistemas de gestión intermunicipal, se plantearán las principales características de la problemática del agua en ambos casos. Cabe mencionar que el funcionamiento de los sistemas locales de gestión en México no ha sido analizado de manera sistemática. Los trabajos que se han desarrollado sobre el tema han sido esfuerzos sin duda valiosos pero aislados, desarrollados frecuentemente por investigadores locales³. La aportación principal del proyecto que la autora de este trabajo desarrolla, reside en abordar un estudio amplio de sistemas de gestión ubicados en distintas regiones de la república mexicana, con el objetivo de contar en el mediano plazo con un panorama general del funcionamiento de dichos sistemas en las diferentes regiones hidrológico-administrativas que integran el

³ Una excepción en este panorama de trabajos individuales lo representa la obra colectiva coordinada por David Barkin sobre la gestión urbana del agua en México (2006), en donde se abordan casos de algunas ciudades mexicanas. No obstante, los autores participantes en la obra no siguen una metodología común para el análisis de los diversos casos, por lo que consideramos que este importante esfuerzo sigue representando la suma de trabajos individuales, más que un esfuerzo colectivo coordinado para el análisis de los sistemas de gestión del agua.

territorio nacional.. Se abordará entonces la breve comparación a través de estos cuatro puntos, y finalmente se plantearán algunas lecciones sobre la gestión intermunicipal del agua, con lo cual se cerrará la ponencia.

La Comisión de Agua, Alcantarillado y Servicios Intermunicipales (CAASIM), creada el 13 de marzo de 1992, es el organismo intermunicipal encargado de la gestión del agua en la ciudad de Pachuca y su zona metropolitana, atendiendo un total de once municipios. La problemática del agua en esta zona ha sido caracterizada como una situación de agotamiento y sobreexplotación de mantos acuíferos agravada por problemas financieros y limitada capacidad administrativa (Vargas, 1991). Como sucede con la mayoría de los sistemas locales de gestión en México, es una problemática que se deriva más de una gestión deficiente que de una situación geográfica específica. Otro rasgo importante del sistema de agua de Pachuca es su cercanía con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a cuyo abastecimiento contribuye el sistema de agua de Pachuca. Los actores locales refieren que el problema principal no es de abasto, sino de distribución, aunado a los altos niveles de pérdida del líquido.

El organismo operador de San Luis Potosí se denomina Interapas e integra tres municipios de su zona metropolitana (la ciudad capital y los municipios de Cerro de San Pedro y Soledad de Graciano Sánchez). San Luis Potosí se ubica en una región de terreno semi-árido, por lo que las aguas superficiales son escasas y se presenta un fenómeno de sobreexplotación de aguas subterráneas (Amaya, 2004). Dada la creciente gravedad de estos problemas, los funcionarios locales a cargo de la gestión del agua no descartan la posibilidad de que en el mediano plazo el agua para San Luis tenga que ser trasladada desde otros municipios.

La autonomía del organismo intermunicipal

La problemática del agua antes señalada no fue la única razón que llevó a las autoridades locales a crear estos organismos intermunicipales. En el caso de Pachuca, un funcionario de CAASIM refiere que en un principio el organismo estaba diseñado sólo para atender lo que es Pachuca y Real de Reforma, pero que por instrucciones del

gobierno del Estado se sumaron los otros municipios, que el funcionario califica como “francamente deficitarios”.

La creación del organismo no habría derivado entonces de una decisión autónoma por parte de los municipios de integrarse en un único sistema de gestión, sino que sería resultado de una indicación del gobierno estatal con la promesa de brindar apoyo al organismo. El funcionario señala que los dos municipios mencionados terminaron subsidiando a los restantes.

La creación del Interapas en San Luis Potosí, en agosto de 1996, tuvo un origen distinto. La elaboración de un Plan Integral de Saneamiento contribuyó a la percepción del tema del agua como un problema compartido, la cual coincidiría con un contexto favorable a la creación de organismos operadores municipales. Otro elemento de carácter técnico tendría un peso decisivo en la determinación de crear un organismo intermunicipal: “el municipio de SLP compartía el mismo acuífero con SGS y CSP. Al ser adoptada a nivel federal la organización por cuencas, resultaba lógico y hasta natural pensar en una gestión conjunta” (Amaya, 2004 : 252).

En lo que se refiere a su desempeño posterior, los funcionarios de ambos organismos ponen énfasis en el aspecto técnico de sus tareas y en su empeño de que su actividad se vea afectada lo menos posible por eventos político-electorales. Evidentemente, dicho aislamiento de la gestión del agua no ha sido posible. En el apartado siguiente y en el que dedicamos a las dificultades que han enfrentado estos organismos discutiremos cómo esta imposibilidad se ha manifestado en cada uno de los dos casos.

La estructuración de las relaciones del organismo

Los organismos intermunicipales forman parte de un aparato administrativo local que no sólo integra un sistema mayor de servicios municipales, sino que además debe coordinarse con los órdenes de gobierno estatal y federal. A este propósito, en CAASIM se ha subrayado el grave problema que para el organismo representa la política de aprobación de fraccionamientos que se ha adoptado en la ciudad. Un ejemplo muy claro es el problema que se genera cuando la Secretaría de Obras Públicas del gobierno

del Estado otorga permisos de construcción y de uso de suelo sin consultar previamente con el organismo las posibilidades de conectar la zona autorizada al servicio de agua. Como consecuencia de esto, frecuentemente los fraccionamientos se construyen sin contar con factibilidad de agua y cuando se le solicita al organismo, este se ve en dificultades para poder otorgarla.

La relación con la Comisión Nacional del Agua (Conagua) se concentra, según refiere un funcionario del organismo, en la aplicación y el seguimiento de los programas federales orientados al servicio del agua. En la mayoría de estas relaciones interviene el gobierno federal a través de la Comisión Estatal de Agua, sólo en el caso del Programa de Derechos existe una relación directa entre el organismo intermunicipal y el gobierno federal, para tratar el tema de los recursos financieros, provenientes del pago de derechos, que se le retribuirán al organismo.

Finalmente, en lo que se refiere a la relación con los usuarios, en el caso de CAASIM se trata de una relación más bien distante. Aunque la ley señala que los usuarios deben formar parte de la junta de gobierno del organismo, en la realidad esto no sucede. Se considera suficiente la representación de sus intereses a través de los presidentes municipales, que forman parte de dicha junta y cuentan con voz y voto. La participación de los usuarios en el servicio se limita, por tanto, a realizar sus pagos en tiempo y forma.

En el caso de Interapas, las relaciones más importantes del organismo han sido con los otros órdenes de gobierno, mientras que respecto a los usuarios existe una situación de desconexión. Durante sus primeros cuatro años de vida, se intentó posicionarlo en la sociedad potosina como un organismo altamente técnico. No obstante, su primer director reconocía que su actividad más importante era el cabildeo con actores políticos diversos, el cual consumía aproximadamente el 50 % de su tiempo, dichas negociaciones incluían a los presidentes municipales, el gobernador del Estado, representantes de diferentes asociaciones y el sindicato de trabajadores del propio organismo. Este director calificaba como tensas las relaciones con la Conagua, debido a desacuerdos en la autorización de ciertas obras (Amaya, 2005).

Una desventaja de ese énfasis en el aspecto técnico de su desempeño fue el alejamiento del organismo respecto a los usuarios. Funcionarios de Interapas reconocían que el ciudadano potosino no tenía una buena percepción del organismo, que existía un sentimiento de desconfianza. Esta situación podría explicarse a partir de los antecedentes del organismo, ya que Interapas nació en medio de una disputa política, siendo heredero directo del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (SIAPAS) que manejaba el servicio antes de la creación del organismo intermunicipal y cuya gestión había sido fuertemente cuestionada. De hecho, las sospechas sobre su mal manejo financiero fueron una de las razones que darían lugar a la creación de Interapas. Aparentemente, el énfasis en el aspecto técnico de su actividad tenía la finalidad de generar credibilidad en la población, mensaje que no logró transmitirse claramente ya que al terminar la primera gestión del organismo este se vio envuelto en otra disputa política, esta vez entre los partidos políticos más fuertes a nivel local, que pretendían colocar como nuevo director a alguien cercano a ellos. Durante el largo período de disputa que esta situación generó, Interapas no logró generar apoyo de la ciudadanía para hacer valer su autonomía en la designación del nuevo director.

Hay indicios respecto a que la relación con los ciudadanos se volvió aún más distante una vez pasado ese período. Interapas incluía en su consejo administrativo a representantes de diversos sectores sociales, cuya designación y grado de representatividad causaban ciertos problemas y cuestionamientos pero era generalmente aceptada y permitía cumplir con el objetivo de integrar a los usuarios a los sistemas de gestión. Esta instancia de representación tuvo un cambio importante en 2001, cuando se modificó la ley local para sustituir a dicho consejo de administración por una junta de gobierno con una representación menor de los ciudadanos (Peña, 2006), lo cual concentra el peso de la toma de decisiones en los actores gubernamentales.

Podemos apreciar algunas coincidencias en la forma en que ambos organismos intermunicipales estructuran sus relaciones. Retomaremos el punto en la parte final de este documento.

Obstáculos que ha enfrentado el sistema intermunicipal de gestión

Los organismos operadores intermunicipales enfrentan las mismas dificultades financieras y operativas que se presentan en el resto de los sistemas locales de gestión del agua. Lo que nos interesa discutir en esta sección son los retos específicos que un organismo de tipo intermunicipal encuentra en su tarea de gestión. Hemos visto que los organismos intermunicipales no son necesariamente más autónomos en su manejo que los organismos individuales. Tanto CAASIM como Interapas han estado sujetos a fuertes presiones de los actores locales y han visto su acción limitada por las decisiones y los intereses de estos. Pudimos apreciar en ambos casos que los actores locales que mayores presiones y restricciones imprimen a su funcionamiento pertenecen a la esfera política local, ya sea los funcionarios del gobierno estatal o los partidos políticos. En su estudio sobre los comités de cuenca, Kauffer coincide con esta apreciación al señalar : "Dado que los municipios no solamente manejan recursos económicos sino también significan pertenencias partidistas, relaciones de poder y clientelas políticas, la cooperación intermunicipal se encuentra ante un obstáculo mayor" (Kauffer, 2008 : 220).

El principal problema en el caso de CAASIM pareciera ser la falta de reconocimiento por parte de las instancias del gobierno estatal, que no toman en cuenta al organismo en su planeación o toma de decisiones, tal como lo muestra el ejemplo de la autorización de fraccionamientos arriba citado. En el caso de Interapas, pareciera que el organismo intermunicipal fue percibido por los actores políticos locales no como una instancia para un manejo eficiente de la gestión del agua, sino como un botín político potencial. La relevancia del tema del agua es cada vez más evidente a nivel nacional e internacional, por lo que un organismo que gestiona el recurso en varios municipios resulta atractivo como fuente de poder. Un funcionario de CAASIM expresaba que la ventaja de tener un mayor número de usuarios no se limita a las economías de escala, sino que incluye la posibilidad de ser más visible para las autoridades federales del agua, quienes privilegian las demandas de los organismos más grandes en términos de padrón de usuarios. Esto tiene sentido ya que el no atender demandas de un organismo que cubre varios municipios implicaría el descontento de un mayor número de ciudadanos, lo cual podría ser un evento crítico para la máxima autoridad en el tema a nivel nacional, es decir, la

Conagua. Bajo ese mismo razonamiento, el otorgar cobertura de servicio a un mayor número de ciudadanos representa un logro político considerable.

A manera de conclusión, algunas lecciones

La asociación de varios municipios bajo un solo organismo operador para la gestión del agua representa numerosas ventajas, pero también añade dificultades específicas a las que todo sistema de gestión municipal presenta. Ya que no es el objetivo de este documento extraer conclusiones generalizables a cualquier organismo intermunicipal de gestión del agua en México, en esta última sección intentamos desprender algunas lecciones a partir de la descripción anterior de los organismos de Hidalgo y San Luis Potosí. Consideramos que identificar los puntos sensibles de la gestión intermunicipal del agua es un primer paso para discutir la manera de mejorar la implementación de este modelo ahí donde ya existe, o bien, para lograr un mejor diseño de los mismos en las localidades que decidan crear un organismo de este tipo.

Un primer reto importante para los organismos operadores intermunicipales es la representatividad que se logre en sus Juntas de Gobierno. Si para un organismo individual es relevante contar con un órgano de decisión plural, el tema se vuelve fundamental cuando pensamos en términos de un organismo que debe equilibrar la representación de municipios con dimensiones y demandas heterogéneas. Lograr definir algún mecanismo para compensar estas asimetrías entre los municipios participantes es importante para mantener la cohesión al interior del organismo y que este trabaje efectivamente de manera conjunta en la provisión del servicio.

Otro reto es mejorar la relación con los usuarios y lograr una mejor integración de los mismos en las instancias de discusión del organismo. En ambos casos descritos se puede apreciar un énfasis en la dimensión técnica de la labor del municipio, pero esta también tiene una dimensión social, cuyo tratamiento puede ser mucho más complejo. Los funcionarios de los organismos parecen olvidar que los usuarios son la razón de su existencia y adoptan una actitud distante hacia ellos. De hecho, un funcionario de Interapas reconoció en una conversación personal que la actitud del organismo hacia los usuarios rayaba en la

soberbia, pues sólo se les pedía su colaboración a través del cumplimiento de sus pagos, pero no se les sensibilizaba respecto a la complejidad del servicio y los costos que implica. Un mayor acercamiento con los usuarios permitiría que estos comprendieran la necesidad de su colaboración a través del pago e inclusive podría generar un apoyo social hacia el organismo en caso de una crisis del sistema de gestión.

Estos dos retos apuntan hacia un mismo problema que los organismos intermunicipales deben resolver: su consolidación ante los poderes políticos locales y los otros órdenes de gobierno, principalmente, las autoridades estatales. Este es un reto compartido con los organismos municipales, ya que hasta ahora la descentralización parece haber favorecido principalmente a las autoridades estatales, dejando un tanto desprovistos a los operadores municipales. Si bien puede argumentarse que muchos municipios no cuentan con capacidades ni recursos suficientes y que por ello las instancias estatales siguen teniendo un mayor control de los sistemas locales de gestión, si la asociación que implica la intermunicipalidad logra generar algo más que la suma de sus partes, podría representar un contrapeso importante a las autoridades estatales en la materia. Finalmente, hay que señalar que una condición necesaria para consolidar y legitimar a estos organismos es lograr una gestión eficiente del servicio.

Insistimos en que estas lecciones no representan conclusiones generalizables a todos los organismos intermunicipales en México, pues si se revisaran otros casos muy probablemente se identificarían condiciones distintas. Existen más organismos intermunicipales en México, destaca el caso del estado de Jalisco en donde existen, al menos, dos organismos de este tipo encargados de la gestión del agua. Por tanto, en el mediano plazo es posible desarrollar una investigación más amplia y profunda para contrastar esas experiencias.

Nota biográfica

Doctora en Ciencias Sociales por la Escuela Normal Superior de Cachan, Francia (2005). Y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En 2009 se integra como profesora-investigadora de tiempo completo del

Departamento de Estudios Institucionales (DESIN) de la UAM Cuajimalpa.

Bibliografía

- Amaya Ventura, Ma. de Lourdes, 2005, *La place et la nature de la régulation politique dans les services urbains au Mexique : le cas de la gestion de l'eau*. Tesis doctoral, Escuela Normal Superior de Cachan, Francia.
- Amaya Ventura, Ma. de Lourdes, 2004, "San Luis Potosí: los retos de la gestión intermunicipal ante la escasez del agua", en : Jaime Peña (coord.), *El agua, espejo de los pueblos*, Plaza y Valdés, FES Acatlán, México.
- Barkin, D. y D. Klooster, 2006, "Estrategias de la gestión del agua urbana", en : David Barkin (coordinador), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, ANEAS, Universidad de Guadalajara, México.
- Comisión Nacional del Agua, 2008, *Estadísticas del agua en México*, México.
- Duran, P., 1999, *Penser l'action publique*, LGDJ, Maison des sciences de l'homme, série politique no. 27, Paris.
- Kauffer M. y F. Edith, 2008, "Comités de cuenca en Chiapas y Tabasco : entre la participación endeble y el riesgo de politización", en : Denise Soares, Sergio Vargas y María Rosa Nuño (editores), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*, SEMARNAT, IMTA, Universidad de Guadalajara, México.
- Le Galès, P. y M. Thatcher, 1995, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, colección Logiques Politiques, Paris.
- Moreau, P., 2003, *La gouvernance*, PUF, colección Que sais-je ?, no. 3676, Paris.
- Peña, F., 2006, "El abasto de agua a San Luis Potosí", en : David Barkin (coordinador), *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, ANEAS, Universidad de Guadalajara, México.
- Rodríguez-Oreggia E. y R. Tuirán, 2006, "La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar", en : *Gestión y Política Pública*, vol. XV, No. 2, pp. 393-409, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Santín, Leticia, 2002, "Las intermunicipalidades : práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en : Sedesol, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol-Sedesol.