

Modernización de la empresa pública administradora de sistemas de agua potable y alcantarillado



M. A. P. Edgar J. Nolasco Estudillo

El presente documento es un esfuerzo por objetivar lo más neutralmente, problemas y posibles soluciones a la modernización empresarial de Organismos Administradores del Servicio en Ciudades Medias y principales Centros de Apoyo — según la definición del Programa Nacional de Desarrollo — lo que excluye a cuatro Organismos en Ciudades Metropolitanas — Tijuana, Monterrey, Guadalajara y Cd. de México — y a ciudades muy pequeñas, donde el factor diferencial lo es la Tecnología y el cuadro burocrático que los administran, amén de que en las ciudades medias se han centrado las Políticas de Descentralización, Crecimiento y Desarrollo.

El enfoque de modernización empresarial como su nombre lo indica, es un enfoque organizacional y por lo mismo funcionalista que a diferencia de los enfoques Ortodoxos que ven a la Organización como estática y por lo mismo sujeta a la operatividad de políticas “Universales”, Manuales y Procedimientos para lograr su “Eficiencia”, considera:

- Ver a la Organización tomando en cuenta la Evolución Histórica del Subsector de Agua Potable, lo que permitirá identificar los problemas estructurales a que debe enfrentarse la Empresa Administradora del Servicio.
- Ubicar a la Organización en un contexto tipo, lo que ayudará a plantear políticas acordes en su grado de Autonomía y su capacidad de respuesta.

- Proponer soluciones que a la vez que sean viables y prioritarias, se impongan por necesidad técnica a los cambios político-administrativos que en su mayoría, por las características propias de nuestro Sistema, van en contra de un mejoramiento del Organismo y por lo mismo del servicio.
- Proponer Sistemas de Evaluación no sólo Económico-Financiero, sino también en correspondencia con la Estrategia, la Estructura y los fines de los Organismos Administradores.

Si bien lo que se pretende con la modernización empresarial es pasar de una *situación peor a una mejor* en las condiciones del Subsector Agua Potable, existen diversas maneras *a priori* para lograrlo; éste es un problema que discurre desde la Ideología hasta la Técnica, por eso es importante hacer las siguientes aclaraciones:

- Las soluciones propuestas son Institucionales y por lo mismo estarán acordes al Modelo de Desarrollo actual, por lo que se considerará como planteamiento alternativo el desprendido de un modelo de mayor intervención Estatal para el próximo sexenio.
- Los Organismos Administradores, no son en la actualidad Empresas Privadas, por lo que se considerarán diversos grados de adaptación en los dos Modelos de Desarrollo Alternativos.

Marco teórico

Se considera un conocimiento integral interdisciplinario, base de los análisis en Administración Pública, por lo que siempre aparecerán ligados, fundamentalmente, lineamientos políticos, económicos y administrativos.

El diagnóstico considera un enfoque de Evolución Estratégica y las propuestas considerarán tres niveles:

De acuerdo a la tendencia Ideológica-Política del modelo de desarrollo; de cumplimiento de los objetivos de las empresas administradoras del agua en función de la misión estratégica dentro de los Planes y Programas Nacionales; y un nivel microadministrativo, que considera el enfoque de sistemas. Los estados futuros de la realidad, serían:

El primero, persistiendo el modelo de desarrollo actual para el siguiente sexenio, lo que implicaría planteamientos de empresa pública más aproximados al enfoque neoclásico (Banco Mundial); el segundo, visualizando una política económica de mayor intervención estatal para el próximo sexenio, lo que implicaría consideraciones de Política Económica con apoyo en la demanda efectiva.

Diagnóstico del desarrollo institucional

Para fines de diagnóstico general del problema, se proponen las siguientes variables de análisis.

- Contexto General.
- Valores y Fines.
- Objetivos y Metas.
- Coordinación Institucional a diferentes niveles de Gobierno.
- Contexto Específico y Organización.
- Tecnología.
- Problemas Microadministrativos.
- Financiamiento y Tarifas.

Contexto general

El Desarrollo Institucional obedece a la problemática en general del agua potable y alcantarillado de

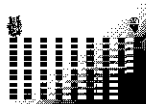
el país cuya normatividad cumple aparentemente con la Rectoría de la S.A.R.H. y la S.E.D.U.F. Sin embargo, se encuentran implícitos lineamientos de política pública expresados también por Banco Mundial, S.H.C.P. y S.P.P. La no existencia de compatibilidad entre las líneas operativas de acción de estas dependencias, se traducen en apoyo sin coordinación para con los Gobiernos Estatales y los Organismos Operadores, estos últimos, afectados a través de programas yuxtapuestos e inversiones con diferentes criterios de prioridades y evaluación, bien sea por apoyo fiscal otorgado o por el financiamiento crediticio.

Es clara, la falta de conducción de la política general de Agua Potable y Alcantarillado, al no existir trascendencia en la dimensión del problema: Agotamiento de Fuentes, Rezagos en las Coberturas del Servicio, Contaminación y Falta de tratamiento de Aguas Residuales; lo que conlleva, indefinición en las prioridades y en el destino de las inversiones. Estas se canalizan a diferentes instancias por diferentes mecanismos, lo que repercute que la instrumentación de 60,000 acciones anuales aproximadamente en materia de Agua Potable en el país, de las cuales el 55% no concretizan resultados que demuestren mejoría a la problemática Nacional.

Existe la voluntad Gubernamental para resolver los problemas de Agua Potable en el país, aún considerando las diferencias de grupos políticos dentro de la Administración Pública Federal; sin embargo, los niveles encargados de la coordinación de Programas no son partícipes de las decisiones que los funcionarios de primer nivel toman para conducir el subsector por caminos mejores de efectividad, y esto puede deberse a que se da por entendido que las dependencias normativas y los receptores de programas tienen los mecanismos y el recurso humano para poder instrumentar las decisiones políticas, es decir, hay una incompatibilidad entre la formulación y la implementación de políticas al interior de cada Institución.

Por otra parte, es importante distinguir que las grandes políticas que definen el Desarrollo del Subsector siempre están impregnadas por el voluntarismo del representante de la Dependencia que busca una sobrevalorización de sus tareas, ocasionando conflicto de intereses que se agrava por falta de un plan Rector, lo que refuerza el grado de dificultad para la integración de políticas.

Esta observación también es válida para la relación entre los Organismos Estatales con los Municipios.



pios, lo que implica una mayor complejidad en la instrumentación de los recursos que le son asignados.

Valores y fines

El Agua Potable, si bien en el discurso Oficial se ha manejado como recurso vital para el Desarrollo y la Vida Humana, en la práctica a nivel de localidad, se ha tomado como bandera para disminuir las presiones políticas que se exigen a los Gobernantes, lo que ha invertido el proceso de prestar servicios para satisfacer necesidades por el de atender demandas para mantener la estabilidad política, olvidándose que ambos se pueden conjugar.

Esfuerzo importante ha sido el del Banco Mundial quien ha perseguido fines consistentes durante los 12 años de vigencia del Programa F.I.F.A.P.A. Estos fines no siempre han sido compatibles con el tipo de sociedad que se ha exigido en cada sexenio, a su vez, se han contratado indistintamente créditos que atienden a diferentes modalidades internas del desarrollo, por lo que, para las Instituciones Nacionales han sido diferentes las concepciones de Desarrollo Institucional que deben de seguir los Organismos Operadores, principalmente en materia de Política Económica.

Objetivos y metas

Los objetivos y metas son referidos únicamente a un aumento de coberturas de los servicios, por lo que no existe precisión clara sobre la forma de atacar el problema Estructural del Agua Potable y Alcantarillado a mediano y largo plazo, lo que implicaría, para el sector inmediato: Priorizar necesidades de Desarrollo Urbano en ciudades estratégicas; fortalecer las acciones sobre el mantenimiento de la infraestructura actual y la ampliación de coberturas; formar recursos humanos especializados para que opere y administre este tipo de organismos; uso adecuado y uniformización de la tecnología empleada; evitar los problemas de contaminación; participación y concientización de la comunidad, uso adecuado de las reservas y soluciones a los problemas de abastecimiento; mejoras de las condiciones socioeconómicas de los trabajadores del agua buscando su permanencia en este tipo de organismos; transparencia de las acciones de los organismos públicos ante la sociedad que ponga en evidencia

su cumplimiento de metas; compatibilidad entre el cobro de los servicios y la política económica regional y nacional; esquemas de financiamiento claros respecto a la política económica adoptada.

Coordinación institucional y diferentes niveles de gobierno

No se respetan las instancias de decisión y responsabilidad de las acciones.

Sobre este particular existen diferentes conductos por medio de los cuales se establecen coordinaciones horizontales y verticales en los diferentes niveles de gobierno, como son los casos de los COPLADES y las Delegaciones SEDUE; otros canales son los establecidos entre Dependencias Federales y Autoridades Locales en forma directa, aunque en ocasiones el Agente Técnico es Gestor Financiero y el Agente Financiero propone soluciones técnicas al Subsector.

También los Organismos Internacionales por su parte violan la autonomía de los Organismos Operadores al imponer directamente medidas correctivas que a final de cuentas, producto propio de nuestra Administración Pública, no se cumplen, lo que ejemplifica que todo el mundo ejerce el mando y la normatividad y nadie logra concretar acciones en la diversidad.

Referente a la Contratación e Instrumentación de Créditos Internacionales, falta coordinación entre las Dependencias Globalizadoras y los Agentes Técnicos, lo que conlleva a falta de correspondencia entre las condiciones pactadas y la realidad operativa. Asimismo, no se prevén con Programas estructurados las garantías para que existan las Contrapartidas Nacionales en suficiencia y oportunidad.

Contexto específico y organización

Los Organismos Administradores han crecido en forma anárquica lo que se ha reflejado en obsolescencia y deterioros de acuíferos y sistemas, en inca-



pacidad técnica para resolver por sí solos sus problemas y falta de recursos para reinversión y operación; circunstancias explicativas lo es la falta de planeación urbana en la mayoría de las ciudades, la creación de la infraestructura de Agua Potable sin considerar Programas y Recursos para la conservación, así como la dependencia excesiva de los Organismos Locales para con la federación.

A este crecimiento anárquico ha contribuido de manera importante la falta de Autonomía en la toma de decisiones, producto de nuestro Sistema Político-Administrativo, cuando éste ha caído en excesos olvidándose del interés general por el interés de grupo dentro o fuera de las administraciones. Esto a su vez ha incidido en diversidad de Estructuras Jurídicas, algunas Municipales, Regionales o Estatales lo que incide en la Dirección, Desarrollo y grado de Autonomía.

En lo que se refiere a su Estructura Organizativa, ésta se ha resuelto en términos pragmáticos, obedeciendo más al Resultado de sugerencia que a los procesos de Planeación, Gestión y Crecimiento equilibrado. En los años recientes, producto propio de mejoramiento y expansión del conocimiento administrativo, operan algunos organismos como el de León, Gto., o el de Culiacán, Sin., con una estructura, funciones y tareas más acordes al proceso administrativo, sin embargo, son modelos impropios para las condiciones orgánicas de estas empresas y del País en general. Es decir, se olvidan de identificar Factores culturales externos, Sociologías internas, Relación entre Estructura, Tamaño y Tecnología, Grado de Profesionalización, Complejidad de comunicaciones formales e informales y Correspondencia entre Contextos y Organización para hacer viable las soluciones.

Resulta entonces paradójico que para el Desarrollo Institucional no se apliquen esquemas de Teoría de la Organización en su más amplio sentido siendo que ésta, es más adelantada que los enfoques Ortodoxos en Administración para Organizaciones típicas del Subdesarrollo.

Tecnología

La Tecnología es fundamental para el mejoramiento de la calidad de los servicios y la reducción de costos innecesarios, lo cual no sólo repercute en la eficiencia, sino también en la solución de proble-

mas estructurales en el Largo Plazo; a este renglón se le ha restado importancia, de lo que se puede identificar:

- Falta de innovación en los Organismos, por Incapacidad Técnica, en las dependencias normativas por escasez de Recursos ante la enorme centralización de decisiones, así como la falta de coordinación Interinstitucional para resolver esta problemática.
- Oligopolios y Monopolios desde medidores de Aguas hasta plantas de tratamiento.
- Marcas y patentes, en su mayoría extranjeras, lo que evidencia una falta de fomento a la industria interna.
- Falta de asistencia técnica de proveedores.
- Escasez de Refacciones.
- Tecnología atrasada y condicionada a las necesidades.
- Impacto en gastos y rutinas de mantenimiento.
- Capacitación del Recurso Humano sin Estandarización y Patrón definido dentro del subsector.

Conocido es el rezago importante en las coberturas de Agua Potable y Alcantarillado, la ineficaz administración del Agua y el uso indebido de tecnologías.

Problemas microadministrativos

Sobre el particular, no ha existido uniformidad para ejecutar las acciones operativas. Se ha tomado como referencia al enfoque de Sistemas, sin embargo, dentro de este enfoque sólo se ha considerado el subsistema de tareas, por lo que los Programas y Propuestas para el Desarrollo Institucional no considerarán factores contextuales, Culturales y Tecnológicos en los que se desenvuelven los Organismos, y que influyen de manera decisiva en su funcionamiento al existir diferentes condiciones económicas y políticas en los Estados de la República; por lo anterior, además de los problemas tradicionales señalados referentes a:

- Estructuras Jurídicas diferentes.
- Mal estado de la Infraestructura.
- Falta de Sistemas y Procedimientos.
- Mala Administración.
- Falta de Capacitación.



- Finanzas deficitarias.
- Tarifas bajas.

Se pueden identificar entre otros los siguientes:

- a) Pérdida de continuidad en los Programas del Organismo, producto de cambios constantes en las Administraciones Estatales y Municipales.
- b) Socavada autonomía de Gestión y Dirección, por grupos Políticos fuera y al interior de los Organismos que condicionan el rumbo de las acciones, producto propio del carácter público de esta Organización.
- c) Tendencia a la proliferación indiscriminada de normatividad debido a las diferentes instancias a quien atienden: Municipios, Comisiones Estatales, Dependencias del Gobierno del Estado, Delegación SEDUE, Dependencias Federales.
- d) Contradicción de objetivos ante una Rectoría indefinida.
- e) Falta de Programas donde la comunidad participe para el mejoramiento del servicio.
- f) Falta de incentivos por el uso adecuado de recursos y de cumplimiento de objetivos en beneficio de la comunidad.
- g) Incertidumbre en la utilización de técnicas compatibles a su sistema de producción y distribución del servicio de Agua Potable y Alcantarillado.
- h) Indefinición de políticas financieras y cobro de tarifas acordes con una política de planeación sectorial.
- i) Inexistencia de un Sistema de Evaluación de la eficiencia.

Financiamiento y tarifas

No ha existido una política clara de financiamiento para el subsector. En realidad, los subsidios federales han atendido las demandas de Inversión, sin embargo, el Gobierno Federal no ha considerado los Recursos para Restauración y Conservación de los Sistemas, asimismo se vio estrangulado para seguir canalizando créditos debido a la pérdida de valor de intercambio de nuestra economía y a las necesidades urgentes en otras Áreas del Desarrollo; aunado a ello, los créditos internacionales representan el 500% del costo de las obras.

Aun cuando las tarifas se han mantenido bajas, no se puede afirmar que la sociedad no ha pagado sus costos de agua, es decir, el Gobierno Central de-

bió haber considerado las políticas y los mecanismos de redistribución de Recursos por Sectores prioritarios, toda vez que la participación Ciudadana en impuestos en estos momentos y los Recursos Crediticios no alcanzan. Las tarifas están rezagadas y no garantizan la recuperación de los Sistemas; falta una política integrada de financiamiento que respete Prioridades, Canales y Mecanismos de Recuperación y sobre todo ver la Recuperación de las Políticas Tarifarias y de Financiamiento dentro de la Política Económica General.

Propuesta de solución

Requiere un trabajo más detallado; sin embargo, la esencia del planteamiento puede apreciarse en las hojas subsecuentes, donde, como se mencionó anteriormente se pueden observar dos probables estados futuros en tres niveles de análisis.

Antes de ello, es necesario señalar que las soluciones de modernización empresarial tendrán una efectividad más inmediata si se consideran soluciones estructurales al problema del Subsector. Aun así, la mayoría de las políticas para la modernización empresarial pueden ser viables sin considerar la condición anterior, asimismo pueden ayudar a que por un proceso de inducción, se mejoren los problemas del Subsector; por esto, a manera indicativa se mencionan algunos puntos fundamentales a resolver en el Subsector de cuya solución dependería una mayor efectividad de la instrumentación:

Integrar claramente la responsabilidad de las Dependencias Globalizadoras y los Agentes Técnicos y Financieros, con lo que se lograría un plan Rector que identifique: La Problemática del Agua y el lugar que le corresponde en la Economía y el Desarrollo Institucional; los Programas específicos de los tres niveles y la responsabilidad clara del Gobierno; las necesidades de Financiamiento, fiscales, Crediticios o Tarifarios en una Política Nacional acorde, lo que identificaría costos reales, Subsidios de otros Sectores y mezcla de recursos con la participación de Gobiernos Locales; Negociación de Créditos Internacionales acordes al plan Rector y al Apoyo Fiscal complementario; Legislación Única; Canales de Instrumentación adecuados y Descentralizados.

Ligar la teoría con los procesos productivos son los retos que la modernización demanda en esta etapa de transición vital para el futuro y el desarrollo integral de México.



Anexo

Lineamiento para una política de desarrollo institucional

<i>Nivel</i>	<i>Variables a considerar</i>	<i>Modelo de desarrollo actual</i>	<i>Modelos con mayor intervención estatal</i>	<i>Políticas inmediatas viables para el desarrollo institucional</i>
Funcionalidad para el Sistema Global.	Política Social-Económica.	Costos reales del agua Tarifas autosuficientes; sobre carga de costos a la sociedad en el corto plazo. Enfoque Neoclásico puro.	Políticas de Distribución; Subsidios indiscriminados; recursos provenientes de otros sectores. Enfoque globalista (demanda efectiva).	Política Selectiva: Organismos autosuficientes; créditos modulares; subsidios únicos a organismos rezagados.
	Inversiones Prioritarias.	Tiende a atender zonas de emergencia.	Continúa atendiendo Ciudades claves para el desarrollo.	Atender Ciudades Estratégicas: localización a menos de 700 M.S.N.M., demérito grave de la infraestructura.
	Descentralización.	Tendencia y Consolidación.	Tendencia con Rectoría Estatal.	Descentralización programada donde la autoridad local cuente con recursos y técnicos capacitados.
	Financiamiento.	Crediticio.	Fiscales y Crediticios con menos condiciones operativas.	Definición de un programa de inversiones integrado: Recursos Fiscales y Crediticios, participación de los Niveles de Gobierno y definición de una Tasa de Interés Global para el Subsector.
Cumplimiento de Programas Nacionales.	Política relacionada con otros Programas Nacionales (Turismo, Industrial, etc.).	Desarrollo independiente del Subsector con referencia al Servicio de la Comunidad.	Política Interrelacionada del Subsector, con referencia al Servicio de la Comunidad.	Política Interrelacionada del Subsector, atendiendo el incremento del Producto Interno Bruto, con referencia al Servicio de la Comunidad.
	Política de Tecnología.	Libre Mercado de Compra de Equipo. Tendencia a la competencia.	Uniformidad y Estandarización, Fomento al Mercado Interno.	Estandarización en la compra de equipos, mas no uniformidad de marcas y patentes, fomento selectivo a la industria interna para prever mercado de refacciones y equipo generalizado.
	Política de Empleo.	Libre Capacitación y Movimiento del Recurso Humano; número de trabajadores en función de rendimiento empresarial; renumeración de acuerdo a habilidades y capacidad individual.	Protección y Capacitación del Recurso Humano actual; Renumeración negociada con grupos representativos.	Capacitación en relación a Zonas Estratégicas, problemas urgentes y tecnología; substitución de personal negociada con grupos representativos; número necesario y productivo. Incentivos para lograr la permanencia del personal en el subsector.
	Política de Comunicación Social.	Dirigida a las Acciones.	Dirigida a las Acciones.	Comprometer a la población en la solución de sus problemas.



Lineamiento para una política de desarrollo institucional (continuación)

<i>Nivel</i>	<i>Variables a considerar</i>	<i>Modelo de desarrollo actual</i>	<i>Modelo con mayor inversión estatal</i>	<i>Políticas inmediatas viables para el desarrollo institucional</i>
	Evaluación.	Económica-Financiera.	Costo-Beneficio.	Capitalización del Subsector y excedente de productividad.
Micro-Administrativo.	Autonomía.	Tendencia a la Descentralización, con persistencia a la ingerencia de Grupos Políticos.	Tendencia a la Descentralización con persistencia de los Grupos Políticos.	Instrumentar Políticas Rectoras (2 niveles anteriores) e Institucionalizar Políticas Operativas que contrasten la ingerencia de grupos y la inestabilidad que ocasiona los cambios Administrativos.
	Objetivos y Programas.	Soluciones Autónomas empresariales; libre criterio en las decisiones; no garantiza en corto y mediano plazo la solución a problemas estructurales.	Cumplimiento de Objetivos y Metas Generales del Subsector (Cobertura y Contaminación).	* Iniciar la instrumentación de políticas que empiezan a solucionar problemas estructurales; los que se pueden condicionar a través de los contratos de créditos o los contratos de asistencia Técnica que se formalicen; fundamentalmente: 1. Restauración de la capacidad instalada y permanencia de un Programa de Mantenimiento Preventivo. 2. Mejora en la calidad del agua y eliminación hasta lo posible de la contaminación. 3. Identificación correcta de costos ni sobrevaluados ni infravaluados. 4. Mejora e igualdad de condiciones laborales y ubicación del personal en tareas apropiadas a su perfil. 5. Capacitación y sustitución programada del personal en pro de mejorar los problemas. 6. Reestructuración Financiera. 7. Mercadotecnia Social, recompensas y "sanciones" a la comunidad por su participación en la mejoría del servicio, ahorro de agua o identificación de fugas y tomas clandestinas. 8. Apego a las Políticas rectoras del subsector.

* Se considera lineamientos de políticas que tienen más probabilidades de aplicarse de inmediato a los organismos, cada vez que los mismos estarán condicionados por mucho tiempo al Sistema Político. Es por ello, que si bien las tareas de organización y reestructuración administrativa son importantes, éstas no resuelven los problemas estructurales y están sujetas a su inaplicabilidad o cambio por nuevos cuerpos administrativos.



Técnica de Investigación

Investigación-Acción

Consultas bibliográficas y de contenido.
Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Programa y Presupuestos Operativos de S.A.R.H.,
S.E.D.U.E., BANOBRAS, S.H. y C.P., S.P.P. y Convenios de Garantía y Préstamo con Banco Mundial.

Informes de Comité Técnico de los Fideicomisos FI-FAPA, FOMUM, PACDU.

Análisis de los estudios de factibilidad de inversión de las ciudades de Nogales, Son.; Hermosillo, Son.;

León, Gto.; Culiacán, Sin.; Coatzacoalcos, Ver. e Irapuato, Gto.

- A). Entrevista a funcionarios del sector de los niveles federal, estatal y municipal.
- B). Investigación documental.
- C). Observación directa.

El autor es Contador Público y L.A.E. de la Universidad Veracruzana. Maestro en Administración Pública del CIDE, ha trabajado en el sector público en donde ha desarrollado amplia experiencia como funcionario y en la actualidad es Profesor-Investigador de la sección de Graduados de la ESCA-IPN.

