

Las políticas públicas de abastecimiento de agua potable y saneamiento para la localidad de Escalerillas, San Luis Potosí – México: escenarios y percepción ciudadana

Public policies for drinking water supply and sanitation in Escalerillas, San Luis Potosí - Mexico: scenarios and citizen perception

Louis Valentin Mballa

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
San Luis Potosí, México
luigivaldo@hotmail.com

Fernando Hernández-Espericueta

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
San Luis Potosí, México
fhefhe@hotmail.com

Resumen — Este artículo tiene el objetivo de plasmar los escenarios del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento para la localidad de Escalerillas perteneciente al Municipio de San Luis Potosí en México. Este servicio ha resultado deficiente debido principalmente a las incongruencias, inconsistencias y los procesos inacabados de las políticas públicas implementadas por el gobierno municipal. Para la recolección y análisis de datos, se utilizaron diferentes herramientas metodológicas (observación, entrevistas, revisión de literatura, encuestas etc.). Con los resultados obtenidos, se llegó a la principal conclusión de que los habitantes de Escalerillas, a pesar de su cercanía con la ciudad de San Luis Potosí, en la actualidad no cuentan con un servicio de agua potable y saneamiento que satisfaga sus necesidades. Esto deja claramente establecido el supuesto de que si el problema público de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas no se aborda desde su complejidad, es utópico pensar que las soluciones que se propongan sean las apropiadas.

Abstract — This article aims to show the scenarios of the drinking water supply and sanitation service for Escalerillas belonging to the Municipality of San Luis Potosí in Mexico. This service has been deficient, mainly due to inconsistencies and the unfinished processes of the public policies implemented by the municipal government. For data collection and analysis, different methodological tools were used (observation, interviews, literature review, surveys, etc.). With the results obtained, the main conclusion shows that, the residents of Escalerillas, currently do not have a potable water and sanitation service that meets their needs, despite their proximity to downtown of San Luis Potosí. This clearly establishes the assumption that if the public problem of drinking water supply and sanitation in Escalerillas is not addressed from its complexity, it is utopian to think that the proposed solutions are appropriate.

Palabras Claves: Políticas públicas, Agua potable, Saneamiento, Localidad de Escalerillas, Gobierno municipal

Keywords: Public policies, Drinking water, Sanitation, Escalerillas locality, Municipal government

Información Artículo:

Recibido: 20 abril 2017

Revisado: 30 agosto 2017

Aceptado: 2 diciembre 2017

INTRODUCCIÓN

La importancia del agua en la vida del hombre es vital ya que se utiliza en la agricultura, la industria, el hogar y otros sectores de su actividad cotidiana. El abastecimiento de agua potable y saneamiento en la localidad de Escalerillas en San Luis Potosí, dependen no sólo de los volúmenes de agua superficial y subterránea, sino también de las políticas y acciones públicas implementadas por el gobierno municipal a través del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (INTERAPAS). A juicio de Zavala¹, la provisión de sistemas confiables de abastecimiento de agua potable y saneamiento es actualmente no solo un objetivo, sino una responsabilidad de los gobiernos locales; dichos gobiernos han de implementar políticas, acciones y programas eficientes para abastecer de agua potable a los habitantes de las distintas localidades.

En realidad, el crecimiento de las actividades propias de una población, el desarrollo de las ciudades y de las localidades rurales, así como el incremento de la población hacen que existan muchas necesidades. En la localidad de Escalerillas, una de las necesidades básicas más importantes en la actualidad es el agua potable y saneamiento. Esta situación puede atribuirse a las deficientes políticas y acciones públicas que los gobiernos municipales de San Luis Potosí han implementado en los últimos años (2009-2016).

Es en este sentido que el presente artículo pretende encontrar algunas respuestas a las interrogantes siguientes: ¿Por qué las políticas y acciones públicas en materia de agua potable y saneamiento han resultado deficientes para los habitantes de la localidad de Escalerillas? ¿Qué acciones ha llevado a cabo el gobierno municipal para proporcionar el servicio de agua potable y saneamiento a la localidad de Escalerillas? ¿Cuál ha sido la percepción de los habitantes de Escalerillas frente a las políticas del gobierno municipal en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento?.

Para responder estas preguntas, se pretende analizar la cuestión de la acción pública que ha promovido el gobierno municipal y los organismos involucrados en el abastecimiento de agua potable y saneamiento en estos últimos años. Ese análisis se sustenta en el supuesto de que las políticas y acciones públicas en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la localidad de Escalerillas han resultado deficientes, debido principalmente a las incongruencias e inconsistencias de las políticas públicas formuladas e

implementadas por el gobierno municipal de San Luis Potosí.

Escalerillas es una zona rural ubicada al poniente de la ciudad de San Luis Potosí. Las aguas provenientes de las lluvias se almacenan en las presas El Peaje, El Potosino y San José, todas ubicadas alrededor de esta localidad. Dichas presas abastecen al 16% de los habitantes de la ciudad de San Luis Potosí, a través del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (INTERAPAS). La zona metropolitana con la que colinda Escalerillas, se caracteriza por un crecimiento habitacional de tipo lujoso y/o residencial. Gracias a su poder económico y político, todas esas residencias cuentan con agua potable, saneamiento y drenaje. A través de la revisión del marco jurídico y normativo vigentes, se pudo identificar al Municipio de San Luis Potosí como el principal órgano político-administrativo en el cual recae la responsabilidad de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento a la población de Escalerillas.

Asimismo, este artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, hace un acercamiento conceptual a través de una breve revisión de literatura sobre los conceptos de política y acción públicas. Segundo, se describen los diferentes problemas a los que se enfrentan los habitantes de la localidad de Escalerillas en materia de agua, se presentan las acciones del gobierno municipal para atender esa problemática y se plasman las modalidades de recolección de la información para la realización de esta investigación. Tercero, se presenta la percepción de los habitantes de esa localidad a cerca de esta problemática. Este planteamiento permite ratificar que para la formulación de las políticas públicas de abastecimiento de agua potable en Escalerillas, es indispensable que los polos de toma de decisiones establezcan un entrecruzamiento entre las dimensiones teórica y práctica, para que se diluya la tensión entre convicción e ilusión, entre retórica y realidad, entre lo que son y lo que deben ser las condiciones de vida de los ciudadanos de esa localidad.

POLÍTICAS PÚBLICAS, ACTORES, ACCIÓN PÚBLICA Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO

Las políticas públicas son decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución, bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas². Esto significa que una política pública emana de una decisión, símbolo de ejercicio del poder por parte del gobierno, con la finalidad de atender y solucionar un problema público específico.

¹ Santos, 2004, 24.

² Mballa, 2017, 35.

Lindblom expone que las políticas públicas han de considerarse como un “proceso muy complejo, sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”³. Por su parte, Roth estipula que “hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: la implicación del gobierno, la percepción de problemas, las definiciones de objetivos y un proceso para llevarlas a cabo”⁴. A consideración de Salazar, “toda política pública involucra tres subsistemas: el político, el administrativo y el social”⁵. El político, es fundamentalmente el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. El *social* es el subsistema donde se cristalizan problemas, demandas y necesidades de la sociedad, susceptibles de ser considerados por el subsistema político como “problemas públicos”. El subsistema administrativo, es el que ejecuta las decisiones para poner en marcha las posibles soluciones que impactan en los demás subsistemas. Esta consideración plantea y reafirma la complejidad que gira en torno a las políticas públicas ya que según Bloj, “remiten a los mecanismos que institucionalizan el poder de los Estados, para afrontar las cuestiones de orden colectivo y público”⁶.

En la formulación e implementación de las políticas públicas, los actores constituyen el conjunto de agentes que participan en ese proceso. Melstner⁷ considera que la definición de actores en políticas públicas se puede entender como: un individuo, una función, un grupo de interés, una institución, un comité, un equipo burocrático, una coalición, un gobierno, unos partidos políticos, unas empresas públicas y/o privadas etc.; éstos interfieren de una u otra forma y moldean el ciclo de las políticas públicas. Por su parte, Santibáñez, Barra y Ortiz clasifican a los actores de las políticas públicas en dos subconjuntos: los Actores públicos y los privados. El subconjunto de los actores públicos está conformado básicamente entre otros por el gobierno, la Administración pública, los partidos políticos, los organismos internacionales. El subconjunto de actores privados está básicamente conformado por las empresas privadas, los grupos de interés, los centros de investigación y los medios de comunicación⁸. Por esa multitud de actores, Subirats⁹ subraya que sus formas de interacción e interconexión se dan según sus preferencias e intereses, determinando asimismo, la peculiaridad y calidad de las políticas públicas. Para esta investigación, los principales actores a considerar entre

otros son: el Municipio de San Luis Potosí, INTERAPAS, los actores privados y los habitantes de Escalerillas.

En el ciclo de las políticas públicas, las acciones son los actos concretos que permiten trascender las decisiones del gobierno y trasladarlas en el diario vivir de la sociedad; es transformar la retórica del gobierno en algo medible, evaluable y aprovechable por la sociedad. Esto implica que si las decisiones son el compromiso político y el ejercicio del poder que tiene el gobierno frente a la ciudadanía, las acciones representan el momento cumbre del contrato sociopolítico y económico entre la ciudadanía y las fuerzas representativas del Estado es decir, el gobierno. Lo que se pretende expresar es que, las acciones proceden de un proceso de administración o gestión de las decisiones gubernamentales, por parte de un grupo de actores con capacidades y conocimientos fundamentalmente técnicos; algunos autores llaman “Gestión Pública”¹⁰ a ese proceso de administración de las decisiones:

Las acciones promovidas por los administradores de las decisiones del gobierno no tendrían sentido ni razón de ser, si no se traducen realmente en soluciones de los problemas públicos. En este sentido, la solución implica la satisfacción de una inquietud, una necesidad, un problema en este caso, un problema público. Este panorama de las acciones que se llevan a cabo por distintos actores, con disímiles recursos, distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y dispares procedimientos, con el fin de dar respuestas a las demandas de la sociedad, alude a que las políticas públicas se puedan entender, comprender y concebir como un escenario de alta complejidad que trasciende el simple hecho de tomar buenas o malas decisiones por parte del gobierno.

El gobierno, independientemente del régimen político, es el ente encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. Asimismo, una de las metas (entre otras) de los gobiernos a todos sus niveles (al menos en su retórica), es precisamente tomar decisiones cuya ejecución permite proveer recursos a los individuos para que puedan satisfacer sus necesidades. En este sentido, cuando el gobierno decide tomar en cuenta un determinado problema, este hecho se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresadas en actos formales. De esta manera, un problema se vuelve público cuando deja de ser particular y afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive

³ Lindblom, 1991, 65.

⁴ Roth, 2007, 58.

⁵ Salazar, 2009, 27.

⁶ Bloj, 2005, 42.

⁷ Melstner, 1992, 382.

⁸ Santibáñez, Barra y Ortiz, 2008, 119.

⁹ Subirats, 1992, 54.

¹⁰ Roth, 2014. Rodríguez, 2011. Merino, 2013. Landau, 2003. Casar, Amparo y Maldonado, 2008. Santos, 2004. Cabrero, 2011.

la existencia de la misma comunidad; asimismo, la inclusión de una situación problemática en la agenda del gobierno pone la bases de la responsabilidad del mismo gobierno, frente a la ciudadanía. En este sentido, cuando el gobierno decide tomar en cuenta un determinado problema como lo es el caso del agua y saneamiento, este hecho se concreta en una decisión o conjunto de decisiones no necesariamente expresada en actos formales¹¹.

Este breve acercamiento conceptual indica que las políticas públicas no son herramientas ambiguas, sino que ponen en acto, determinadas orientaciones y estilos de gobierno, que reflejan: a) qué tipo de problemas se privilegian y cuales quedan fuera de consideración; b) qué concepción de “administración” de las decisiones del gobierno subyace; c) qué tipos de intervención y metodologías se proponen para solucionar los problemas públicos y establecer un nuevo contrato entre la ciudadanía y el gobierno¹². Nos interesa analizar la problemática del agua y saneamiento en la localidad de Escalerillas, así como las políticas y acciones públicas propuestas por el gobierno municipal de San Luis Potosí para atender esa problemática.

LA COMUNIDAD DE ESCALERILLAS Y EL ROMPECABEZAS DE LA PROBLEMÁTICA DEL AGUA

Escalerillas es una comunidad mexicana dedicada a la cantería; se encuentra al extremo poniente de la Zona Metropolitana de San Luis Potosí, a tan solo a 5 kilómetros de la mancha urbana y a 10 kilómetros del centro histórico sobre la carretera a Guadalajara. Es una de las localidades rurales de mayor población en el Municipio de San Luis Potosí y se sitúa a 1958 metros de altitud. Los mapas 1 y 2 son una representación de San Luis Potosí y de la localidad de Escalerillas.

Según datos del censo de población y vivienda del año 2010 (el último oficial) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹³, la población total asciende a 4,778 habitantes y cuenta con 1090 viviendas. En la localidad, hay 48% de hombres y 52% mujeres. El ratio mujeres/hombres es de 1,010 y el

índice de fecundidad es de 2,97 hijos por mujer. Del total de la población, el 1,30% proviene de fuera de el Estado de San Luis Potosí. El 0,13% de la población es indígena; sin embargo, solo un 0,02% de los habitantes habla una lengua indígena. El 32,69% de la población mayor de 12 años está ocupada laboralmente (el 46,57% de los hombres y el 18,95% de las mujeres). Según datos recientes proporcionados por la Organización Pueblos América¹⁴ (2016), del total de las viviendas de Escalerillas, 97,96% cuentan con electricidad, 79,49% tienen excusado o sanitario, el 75,90% radio, el 92,32% televisión, el 81,15% refrigerador, el 50,73% lavadora, el 38,29% automóvil, el 5,83% una computadora personal, el 16,62% teléfono fijo, el 50,73% teléfono celular, y el 1,26% Internet y 25% tienen agua entubada y drenaje. Existe un centro de desarrollo comunitario, construido por el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí.

En Escalerillas, existen Juntas Vecinales de Mejoras, integradas por promoción de la autoridad municipal; existen además, otros organismos de participación ciudadana, que de alguna forma, tratan de organizar a los vecinos de la localidad para hacer gestiones de los servicios básicos ante las autoridades competentes. El verdadero problema de Escalerillas es que, el mal estado en que se encuentra la red general de drenaje y la falta de funcionamiento de la planta tratadora de agua, han provocado que el agua residual se deseché al río. Esta situación además de ser un foco de múltiples infecciones, ha incrementando la contaminación del agua del río que abastece en parte a los habitantes de dicha localidad y por lo tanto, existe un latente peligro de contraer graves enfermedades.

En realidad, como acabamos de mencionar, solo el 25% de las viviendas cuentan con una red de agua entubada y las demás viviendas (75%) se ven en la necesidad y/u obligación de recurrir directamente a otras fuentes de abastecimiento de agua potable. Para esta proporción mayoritaria, las fuentes de abastecimiento son las siguientes:

- 1) Los tinacos instalados por el Municipio y que son surtidos por pipas que este mismo envía de acuerdo a un calendario establecido;
- 2) Las pipas de particulares que ofrecen y venden el agua a los habitantes;
- 3) El agua del río que atraviesa la localidad a la cual se tiene acceso libre para los usos que a ellos convengan de acuerdo a sus necesidades;

¹¹ Mballa, 2017, 45.

¹² Mballa, 2015, 104.

¹³ Con el Censo poblacional de 2010, se dio continuidad a una larga serie censal mexicana que se remonta a 1895, año en que se realizó el primer censo de la época moderna. Desde entonces, han transcurrido 115 años y se han realizado trece operativos censales, además de dos conteos de población y vivienda: el primero en 1995 y el segundo en 2005. El propósito fundamental del Censo de Población y Vivienda 2010 fue contar a la población residente del país y sus viviendas, así como actualizar la información sobre sus principales características demográficas y socioeconómicas, ubicar su distribución en el territorio nacional y captar datos sobre las características básicas de las viviendas (Red Nacional de Metadatos, 2011).

¹⁴ Pueblos América, 2016.

Mapa 1. Mapa de San Luis Potosí



Fuente: <http://www.map-of-mexico.co.uk/espanola/mapa-de-sanluispotosi.htm>.

Mapa 2: Ubicación de la localidad de Escalerillas



Fuente: <http://mexico.pueblosamerica.com/mapas/escalerillas-4>

- 4) El agua de diversos pozos particulares con que cuentan algunas personas y de las cuales abastecen a sus familias;
- 5) La compra de agua en garrafones para beber y preparar alimentos; estos garrafones son comercializados por proveedores que cuentan con llenadoras particulares de la localidad y de algunos otros que no residen en Escalerillas.

El agua del río y de los pozos de la localidad es frecuentemente turbia, café o verdosa; esta situación ha preocupado a los habitantes de Escalerillas. La

ilustración 1 muestra el estado en el cual se encuentran el alcantarillado y el río.

Según datos estadísticos del Centro de Salud de Escalerillas, el incremento de las infecciones gastrointestinales se debe a la mala calidad del agua que consumen más del 75% de los hogares, lo cual representa una seria amenaza para la salud de los habitantes de la localidad. Esa fuente de información establece que los habitantes son afectados por enfermedades principalmente de las vías respiratorias. Además, hace patente el auge de enfermedades infecciosas de tipo estomacal, por las condiciones del

consumo del agua proveniente de las diferentes fuentes de abastecimiento.

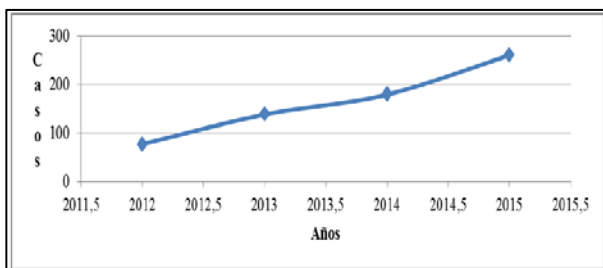
Ilustración 1. Alcantarilla y agua del río contaminada



Fuente: Imagen de los autores tomada durante el trabajo de campo en la localidad.

En el gráfico 1, se muestra como las enfermedades estomacales se han venido incrementando de forma importante. En esta muestra, solo se tomó en cuenta la población que fue atendida en este Centro de Salud de Escalerillas, ya que otra parte de la población acude a otras instituciones de salud como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Hospital Central Dr. Ignacio Morones Prieto y los centros médicos particulares; esto implica que no está considerada el total de casos de esas enfermedades.

Gráfico 1. Infecciones gastrointestinales atendidas por el Centro de Salud de Escalerillas



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos proporcionados por el Centro de Salud de Escalerillas.

El gráfico anterior muestra el incrementado de las infecciones gastrointestinales en la población de Escalerillas. Se puede observar que del 2012 a 2013 las infecciones incrementaron drásticamente hasta 79%; del 2013 a 2014 se dio un incremento 30%; en 2015 se dieron más 260 casos, lo que representó un incremento de 45%.

Como se hace patente en esta descripción, gran parte de los habitantes de la localidad de Escalerillas tienen dificultades para acceder al agua potable. El agua que surte el Ayuntamiento no es suficiente de tal forma

que varias familias han optado por la perforación de pozos privados. La ilustración 2 muestra un pozo privado.

Ilustración 2. Pozo perforado por un particular



Fuente: Imagen de los autores tomada durante el trabajo de campo en la localidad.

Este tipo de pozos representa una alternativa para abastecerse de agua a 15% de las familias que no cuentan con el sistema de agua entubada. No todos los ciudadanos de Escalerillas pueden contar con un pozo particular debido al costo elevado para su perforación. Sin embargo, como se puede ver en la imagen, esos pozos ofrecen agua no apta para el consumo humano, debido principalmente a las características físicas en donde éstos se ubican y la presencia de malas condiciones sanitarias a sus alrededores. La mayoría de estos pozos por lo general, tienen una profundidad aproximada de 5 metros, con diámetros que oscilan entre uno y dos metros cuadrados; en su mayoría, se ubican a las orillas del río, situación que representa un serio riesgo de contaminación; además, sus propietarios no cuentan con los recursos necesarios para realizar un análisis especializado que pudiera otorgarles una certeza sobre la calidad del agua de sus pozos.

La clave para resolver este problema público en Escalerillas es mediante la acción del gobierno a través de la implementación de políticas públicas en el sentido que las define Merino como intervenciones del Estado o cursos de acciones gubernamentales, orientadas hacia la solución o gestión exitosa de los problemas públicos previamente determinados¹⁵. Sin embargo, hay que recordar aquí que no cualquier intervención o acción pública es una política pública, en el sentido que la define como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Por lo tanto, nos interesa plantear las acciones del gobierno municipal para atender ese problema público en Escalerillas.

¹⁵ Merino, 2013.

MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL: ALGUNAS ACCIONES INFRUCTUOSAS DEL GOBIERNO

En materia de agua potable y saneamiento para la localidad rural de Escalerillas, en las administraciones municipales 2012-2015¹⁶ y la actual 2015-2018, se han realizado algunos esfuerzos de diseño e implementación de políticas públicas con la finalidad de solucionar dichos problemas. Estas políticas y acciones fueron institucionalizadas en los Programas Operativos Anuales (POA) publicados en la página de internet del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí. Desde el marco normativo y la propia retórica política del gobierno municipal, el POA se presenta como herramienta de implementación del Plan Municipal de Desarrollo (PMD).

a) *El Plan Operativo Anual y el primer proyecto ejecutivo del sistema integral de agua potable en Escalerillas.*

El Plan Operativo Anual (POA), es una herramienta que sirve para dar un ordenamiento lógico a las acciones que se propone realizar el ayuntamiento, para un periodo no mayor de 1 año. Permite optimizar el uso de los recursos financieros disponibles, productos, bienes y servicios, así como el cumplimiento de resultados y metas trazadas por el gobierno local. En este sentido, el POA se convierte en un importantísimo instrumento de implementación del Plan Municipal de Desarrollo, mismo que está alineado con los ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo. Es importante indicar que un POA sin recursos financieros, no es más que un listado de buenas ideas e intenciones, que no resolverán ninguna problemática que afecta el desarrollo del municipio. En tal sentido, la relación existente entre el POA y los problemas de agua potable, saneamiento e infraestructura hidráulica en Escalerillas, materializa el marco normativo y competencial del municipio para atender dichos problemas.

Una de estas acciones surgió en el mes de julio del 2011 con el proyecto denominado: “Proyecto ejecutivo del sistema integral de agua potable para las localidades

de Pozuelos, La Maroma, Casa Blanca, Escalerillas, Colonia Revolución, Las Pilitas, Mesa de los Conejos y Colonia Insurgentes, S.L.P.”; dentro del PMD, esa iniciativa forma parte de los Proyectos de Inversión de los Fondos Municipales del Ramo 33¹⁷, con el objetivo de contribuir al Fortalecimiento Municipal, a través de la Dirección de Desarrollo Social.

El documento descriptivo de ese proyecto contiene los antecedentes, objetivos, estudios topográficos, estudio de geotécnica, análisis de calidad del agua, determinación de volúmenes de las fuentes de abastecimiento, recopilación, análisis y procesamiento de la información existente. Ese proyecto pretendía cubrir toda la localidad de Escalerillas en materia de abastecimiento en agua potable, con un coste de 1.941.840 pesos mexicanos (para la formalización del proyecto). La inversión para llevarlo a cabo ascendía aproximadamente a 75.000.000 pesos mexicanos¹⁸.

Concretamente, se trataba de llevar a cabo los trabajos de la perforación de dos pozos profundos, así como su equipamiento de bombeo, electrificación y red de conducción del agua potable a los hogares, por medio de tubería desde las diversas piletas que se construirían en los puntos más altos de la localidad. Por las características del suelo de Escalerillas, dichas piletas estarían construidas estratégicamente en los cerros más altos, con la finalidad de que la distribución del agua potable fuese eficiente.

El 22 de noviembre del 2011, se dio el primer pago anticipado a la Empresa contratada para el desarrollo del proyecto por una cantidad de 576.856 pesos mexicanos, correspondientes a 30% de avance financiero y 15% de avance físico¹⁹. De acuerdo con la información que nos proporcionó la Comisión Estatal del Agua (CEA) por motivo de la presente investigación, este proyecto fue cancelado por los propios funcionarios del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, a pesar de haber ya hecho el depósito mencionado a la empresa encargada de ejecutarlo.

¹⁶ El periodo constitucional de una administración municipal en México es de 3 años. Los cambios de administración siempre han causado una ruptura frente a los proyectos de desarrollo, ya que cada nuevo alcalde llega con un nuevo equipo de colaboradores, para trabajar durante tres años. Sin embargo, la reforma político-electoral de diciembre de 2013 puso fin, luego de 80 años, al antirreelecciónismo como uno de los supuestos valores centrales del sistema político mexicano. En realidad, el esquema anterior a la reforma ha mostrado varias fallas estructurales, que se han cristalizado en la supervivencia de los procesos inacabados, debido a que cada tres años, prácticamente todos los funcionarios municipales de nivel alto y medio se veían reemplazados. Este fenómeno ilustra que la no reelección obstaculiza la profesionalización de la gestión pública, misma que requiere tiempo y planeación de corto, mediano y largo plazo.

¹⁷ Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social, Infraestructura educativa, servicios básicos principalmente. Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51 (Cámara de Diputados, 2006).

¹⁸ Municipio de San Luis Potosí, 2011.

¹⁹ Municipio de San Luis Potosí, 2011.

A pesar de la intervención y solicitudes formales de la ciudadanía de Escalerillas, ese proyecto ya no recibió el debido seguimiento. Al cuestionar sobre las razones de esa cancelación, los responsables de la CEA argumentaron que el proyecto se canceló porque resultaba muy costoso. Además, no garantizaba el éxito en materia de abastecimiento de agua potable y saneamiento a la población de Escalerillas. La CEA, echándole la culpa del fracaso de ese proyecto al ayuntamiento, aseguró haber solicitado un replanteamiento y diseño del mismo, con las observaciones siguientes:

- Las fuentes propuestas en el proyecto, carecen de sustento técnico con levantamiento topográfico.
- La importancia de tramitar los permisos necesarios para la realización de dicho proyecto.
- El trazo de distribución de las redes de agua debería contar con el visto bueno del sistema catastral estatal y municipal, para evitar que la infraestructura proyectada viole las propiedades privadas.
- En caso de tener cruces sobre la carretera federal, se deberá tener el visto bueno o factibilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Los protagonistas del proyecto se negaron a atender esas recomendaciones y se canceló el mismo, a pesar de haber ya hecho una transferencia de fondos a la empresa operadora. En los POA de los años posteriores (2012, 2013 y 2014) ya no se hizo mención de dicho proyecto.

b) El Proyecto de Perforación del Pozo Profundo y el sistema fallido de la Planta Tratadora de Agua

En el rubro de “Agua Potable” del POA 2013, correspondiente al Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FFM) Ramo 33, la Dirección de Desarrollo Social del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, emprendió el Proyecto de “Perforación de Pozo Profundo para agua potable en la localidad de Escalerillas” con las características principales siguientes:

- Perforación de Pozo Profundo.
- Objetivo: abastecer a la población de Escalerillas de Agua Potable.
- Profundidad programada de 450 metros.
- Diámetro de ademe 30,51 cm.
- Diámetro del tubo de succión y descarga 10,17 cm.

- Rendimiento programado de 15 litros por segundo.
- Beneficiarios 4.422 habitantes.
- Inversión: 2.712.000,69 pesos mexicanos, de los cuales 1.017.000,26 serán aportaciones municipales y 1.695.000,43 lo aportará el gobierno federal²⁰.

La ilustración 3 presenta el anuncio del municipio de la obra y la estructura final del Pozo.

Ilustración 3. Anuncio de la perforación del pozo y la obra ya terminada durante la administración municipal 2012-2015.



Fuente: Imagen de los autores tomada durante el trabajo de campo en la localidad.

El gran problema aquí es que el POA de 2014 presentó un informe de ese proyecto, con un avance físico de un 40% y un avance financiero de 100%. Al momento de la realización de la presente investigación, nos percatamos que efectivamente se perforó el pozo y de acuerdo a datos obtenidos del Municipio, ese pozo tiene un rendimiento de 7 litros por segundo, cuando se estimaba que produciría 15 litros por segundo. Hasta la fecha (2017), esta obra se encuentra en el abandono ya que el pozo carece del equipamiento de bombeo, de electrificación y de una red de distribución para operar con normalidad. Además, se ubica en un lugar lejano a la zona habitacional y por ende, simplemente no está funcionando.

En materia de saneamiento, la planta tratadora de agua de Escalerillas con una inversión de 67 millones de pesos, se inauguró en el año 2006. En teoría, tiene una capacidad para tratar 40 litros de aguas residuales por segundo, suficiente para abastecer a los habitantes de Escalerillas. Sin embargo, la planta ha sufrido saqueos, dejó de funcionar y sus aguas residuales terminan en el arroyo La Maroma, que alimenta el vaso de la presa San José. El entonces presidente de la Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Ayuntamiento

²⁰ Municipio de San Luis Potosí, 2013.

de San Luis Potosí, en 2013 Sergio Zapata Montoya aceptó que “la planta de tratamiento de aguas residuales de la localidad de Escalerillas, se encuentra en total abandono, no cuenta con un flujo constante; además, mantener una planta activa cuesta dinero, por lo cual, debido a la falta de recursos, dicha planta está sin funcionar”²¹.

La ilustración 4 muestra el estado en el cual se encuentra la Planta tratadora de guas residuales de Escalerillas.

Ilustración 4. Estado actual de la Planta tratadora de Agua de Escalerillas



Fuente: Guevara, Héctor M. 2014.

Los habitantes de Escalerillas explican que ni la autoridad municipal, ni el INTERAPAS han puesto atención a la petición de que la planta sea puesta a funcionar de nueva cuenta. Entre los robos que la planta ha sufrido, se encuentran la propia bomba, todo el sistema eléctrico, los tubos y conexiones. A finales del año 2013, el Municipio implementó acciones en el rubro de Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales. Para implementar dichas acciones, la Dirección de Desarrollo Social del ayuntamiento emprendió el proyecto denominado “Rehabilitación de Cárcamo de Bombeo, Rehabilitación de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales y Rehabilitación de la Red de Drenaje Sanitario en la comunidad de Escalerillas”.

Gracias a los estudios de factibilidad que se realizaron en el marco de ese proyecto, en 2014, se firmó un convenio de rehabilitación de la Planta entre el Ayuntamiento de San Luis Potosí e INTERAPAS; ese convenio cubría todos aspectos de operacionalización y

mantenimiento de la Planta. INTERAPAS elaboró un dictamen de las condiciones en las que se encontraba la Planta y se hizo una reparación previa con recursos aportados por el Ayuntamiento. Sin embargo, un vocero de INTERAPAS reportó que “se requería aún cerca de 2 millones de pesos a cargo del Ayuntamiento, para que la Planta pudiese operar de manera adecuada; reconoció que además, el INTERAPAS solo podía hacerse cargo de la operación de la infraestructura siempre y cuando el Ayuntamiento aportara el recurso financiero necesario”²².

A final de cuentas, no se rehabilitó la Planta Tratadora de Agua de Escalerillas. La administración municipal 2012-2015 dejó inconcluso el convenio con INTERAPAS. En este sentido, Guevara en un reportaje en imagen (Disponible en internet, véase la fuente), consideró a la Planta Tratadora de Escalerillas como un “Elefante Blanco”²³. El actual gobierno municipal (2015-2018) tiende a esconderse frente a esa problemática, de tal modo que hoy en día, el tema de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas, se ha vuelto un simple instrumento para las campañas político-electorales. Los candidatos a algún contienda política y los diputados que están en función actualmente, proyectan en su mayoría, la realización de una nueva Planta Tratadora de aguas residuales en Escalerillas, como si la actual que está en abandono, ya no tuviera remedio. El problema ambiental que aún persiste en la localidad de Escalerillas, por esa falta de infraestructura de saneamiento, se hace cada vez más evidente y representa un riesgo latente para la salud de los potosinos en general y para los habitantes de la localidad en particular.

Esto nos llevó a buscar la percepción que tiene los habitantes de Escalerillas frente a este problema de abastecimiento de agua potable y saneamiento en su localidad.

MÉTODO Y PROCEDIMIENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS ANTE LOS HABITANTES DE ESCALERILLAS

En el marco de esta investigación, la recolección de la información para determinar la percepción ciudadana se llevó a cabo mediante la revisión documental además de incluir un trabajo fundamentalmente empírico (trabajo de campo). La revisión documental consistió en un repaso de las legislaciones y las políticas implementadas a nivel federal, estatal y municipal, así como la consulta de los informes más relevantes ostentados por los diversos actores involucrados con el tema. La dimensión empírica consistió en llevar a cabo

²¹ Doserre, 2013.

²² Hernández, 2014.

²³ Guevara, 2014.

un trabajo de campo para observar, obtener evidencia e información para conocer las condiciones de prestación del servicio de abastecimiento de agua y el de saneamiento.

Para recolectar información de primera mano, se realizaron diversas entrevistas, tratando de abarcar a la mayor parte de los actores involucrados en el tema. Se buscó de igual forma, obtener información directa de los habitantes de la localidad con la finalidad de conocer el estado actual que guarda la infraestructura de agua potable y saneamiento, así como las acciones que ha llevado a cabo el gobierno en sus diferentes ámbitos de competencia para atender esta problemática. Asimismo, se llevaron a cabo observaciones en varios lugares y en diferentes momentos para verificar quiénes participan y como se abastecen de agua, los habitantes de la localidad de Escalerillas. Para ello, se aplicó una encuesta a más de 80% de la población activa de Escalerillas.

La encuesta se aplicó en los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre del 2016. Aun con algunas deficiencias estructurales por la naturaleza de la investigación, esa encuesta nos permitió: 1) tener una idea general acerca de la descripción del sistema de cada vivienda y organización del sistema de abastecimiento en agua potable en Escalerillas; 2) identificar las diversas fuentes de abastecimiento de agua potable a las que pueden tener acceso los habitantes de la localidad; 3) percibir la opinión ciudadana acerca de la infraestructura de abastecimiento de agua potable y saneamiento, 4) percibir su opinión en cuanto a las políticas y acciones públicas llevadas a cabo por parte del gobierno encargado de prestar el servicio de agua potable y saneamiento.

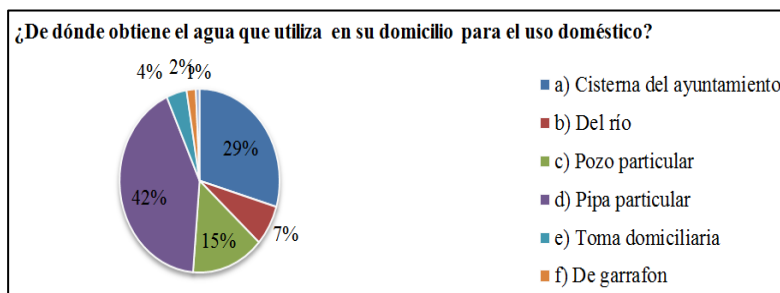
PERCEPCIÓN CIUDADANA: COMUNICACIÓN AISLADA CON EL GOBIERNO MUNICIPAL

Los criterios y procedimientos de interpretación de los gráficos que se presentan a continuación se fundamentan en las respuestas obtenidas en la encuesta. Para cada pregunta, se definieron de forma aleatoria, algunas opciones para facilitar la comprensión de la encuesta a los ciudadanos. Por ejemplo: a la pregunta ¿De dónde obtiene el agua que utiliza en su domicilio para el uso doméstico?, hemos construido una serie de opciones de respuesta lo más cercana a la realidad de Escalerillas (Cisternas, el río, pozos particulares, pipa, toma domiciliaria, garrafón). La interpretación y análisis

esos datos se basan en los porcentajes de respuesta por cada opción.

A continuación presentamos los resultados más relevantes de esta encuesta.

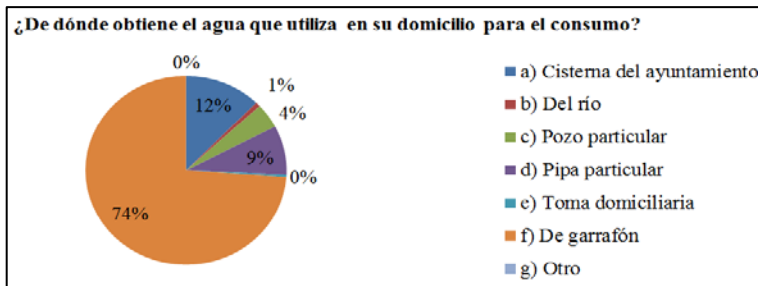
Gráfico 2. Agua para el uso doméstico



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

El gráfico 2 indica que los habitantes cuentan por lo menos con seis opciones para obtener el agua que usan en sus actividades cotidianas. Asimismo, la principal fuente de abastecimiento de agua es a través de la compra a una pipa particular un 42%; en segundo lugar, se encuentra la acción pública implementada por el gobierno municipal 29%, la misma se lleva a cabo dos veces a la semana; el 15% de las familias se abastece del agua extraída de pozos particulares, la cual puede ser utilizada para la mayoría de las actividades básicas de los hogares. Cabe mencionar que los propietarios de los pozos en muchos de los casos, suministran o comparten el agua con otras familias, cobrando una cuota de recuperación que ayuda en los gastos de bombeo y mantenimiento de los motores que utilizan. El agua del río es utilizada por 7% de la población, principalmente por actividades que realizan las amas de casa directamente en el río, como lavar la ropa; de igual forma, las tomas domiciliarias existentes provienen del agua de la presa el Peaje; ésta sirve básicamente para lavar ropa y regar plantas, abasteciendo a 4% de las familias. Esa agua llega a las tomas gracias a canales que se construyeron para desahogar la presa. Las familias que viven cerca de ese canal aprovechan esa agua para sus necesidades secundarias ya que no es apta para el consumo humano. Por último, algunas familias tienen que recurrir a la compra de agua de garrafón para el uso doméstico. Como veremos en el gráfico siguiente (gráfico 3), de los 74% de familias que usan el agua del garrafón para el consumo, 4% la utilizan para actividades domésticas. Las demás familias (1%) acuden a otro tipo de fuentes o a familiares para lavar su ropa o bañarse. El siguiente gráfico ilustra las diferentes fuentes de abastecimiento en agua para el consumo humano.

Gráfico 3. Agua para el consumo humano



Fuente: Elaboración propia obtenida de los resultados de la encuesta.

Como anticipamos en el párrafo anterior, el 74% de familias usan el agua del garrafón para el consumo. Este servicio es prestado por particulares quienes cuentan con purificadoras de agua. Asimismo, el 12% utiliza el agua que provee el Municipio por medio de pipas. Esa agua es depositada en cisternas públicas, construidas por el ayuntamiento en el Centro de Desarrollo Comunitario de la localidad; el 9% toma el agua que venden proveedores privados mediante pipas; El 4% usa el agua proveniente de los pozos particulares y 1% afirma consumir el agua proveniente de las lluvias (obviamente en épocas de lluvia).

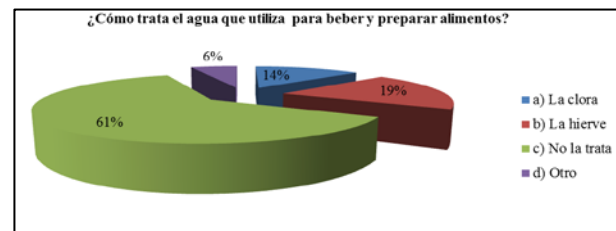
En México, el consumo humano de agua es incluido por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en la categoría de abastecimiento público²⁴. No obstante, es importante mencionar que los habitantes de Escalerillas consumen agua en función de su capacidad adquisitiva. Las familias con muy bajos ingresos en Escalerillas, se limitan a aguantar las inconveniencias de la fuente gratuita que provee el ayuntamiento a través de las pipas. Según la Organización Panamericana de la Salud, existe una relación inmediata entre el gasto en agua y el ingreso familiar en términos absolutos. Las familias con ingresos relativamente altos, gastan más en agua que las familias de bajos ingresos. Sin embargo, la proporción del ingreso familiar destinada al agua es mucho mayor para las familias con menor ingreso²⁵.

El gráfico 4 muestra el modo de tratamiento del agua antes de su consumo. Este gráfico, de acuerdo con la respuesta de los habitantes de Escalerillas, el 61% de los encuestados no le da ningún tratamiento adicional al agua que consumen. Este dato se aproxima al anterior en el cual, 74 % de las familias consumen agua de garrafón. Sin embargo, se puede percibir que un porcentaje mínimo (14%) de esas familias que usan el agua de garrafón, no confía en su calidad y prefiere darle un tratamiento adicional antes de consumirla. En San Luis Potosí, el agua en garrafones sirve para beber y preparar

alimentos. Es un mercado que no está regulado, ni suficientemente supervisado para garantizar la calidad y pureza del agua que se vende por proveedores que cuentan con purificadores y llenadoras particulares.

Las demás familias han expresado su modo de tratamiento del agua antes de su consumo (hirviendo o clorándola). Dichos procesos de tratamiento utilizados en los hogares no aseguran que el agua adquiera la calidad necesaria para su consumo. La Ley General de Salud (LGS), en el artículo 118 fracción III establece, que le corresponde a la Secretaría de Salud, vigilar y certificar la calidad del agua, además de emitir las normas y técnicas a las que deberá sujetarse el tratamiento del agua para uso y consumo humano²⁶.

Gráfico 4: Tratamiento del agua antes del consumo



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

Los gráficos 5 y 6 nos permiten percibir la opinión y conocimiento de la ciudadanía acerca de las autoridades responsables de atender la problemática de abastecimiento en agua potable y saneamiento en la localidad de Escalerillas. En realidad, consideramos que es responsabilidad de los habitantes conocer a esos actores. De forma aleatoria, proporcionamos a los habitantes algunos nombres de las instituciones susceptibles de ser responsables del abastecimiento y saneamiento en la localidad de Escalerillas.

Según los resultados obtenidos, el 47% de la población no sabe a quién le corresponde la responsabilidad de otorgar el servicio de saneamiento en la localidad; el 27% de la gente consideró que no le corresponde a ninguna de las instituciones mencionadas en la pregunta; el 18% afirmó que es responsabilidad del Municipio; el 4% dijo que le corresponde al INTERAPAS y otro 4% estimó que es responsabilidad del Ejido²⁷. Esto muestra precisamente la confusión y

²⁴ Rivera, Navarro-Chaparro y Chávez-Ramírez, 2017, 37.

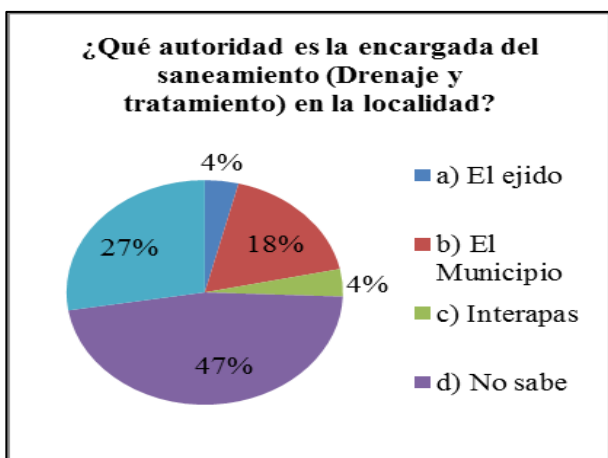
²⁵ OCDE, 2011.

²⁶ De La Madrid, 2016.

²⁷ En México, se conoce como ejido a las propiedades rurales de uso colectivo. En la Constitución Mexicana, la Ley Agraria, hace mención de tres tipos de tierras ejidales como son: las tierras parceladas, Tierras de uso común y Tierras para el asentamiento humano. El ejido en México tiene tres órganos: la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el

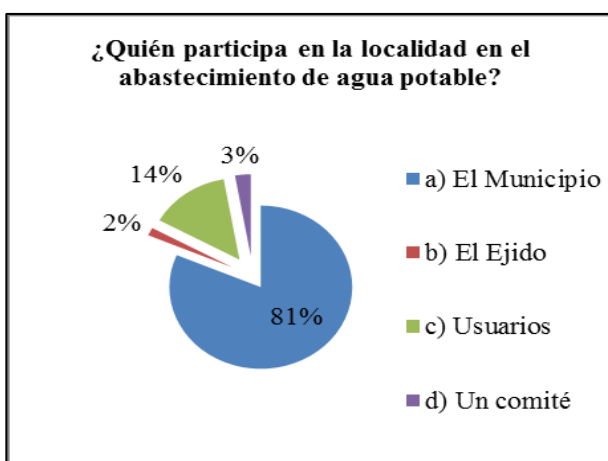
grado de desconocimiento de la ciudadanía frente a esta problemática.

Gráfico 5: Autoridad para saneamiento



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

Gráfico 6: Actor que abastece en agua



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

En realidad, la infraestructura de alcantarillado y la planta tratadora forman parte de la política pública implementada por el municipio. Sin embargo, INTERAPAS es el órgano operador responsable no solamente de construir la infraestructura, sino también de darle el mantenimiento necesario.

El 81% de la gente cree que el Municipio es el principal órgano de gobierno responsable de abastecer de agua potable a la localidad de Escalerillas. A juicio de los habitantes, la acción pública municipal se

evidencia principalmente por el sistema de llenado de las cisternas, con pipas pertenecientes al Ayuntamiento. Un 14% estima que los usuarios son los encargados de abastecer de agua potable a sus familias, mediante fuentes propias (pozos particulares), fuentes comunes (agua del río) y/o fuentes que impliquen un costo (compra del agua de garrafón y de pipas particulares). Un 3% estima que el abastecimiento en agua potable es responsabilidad de un Comité Rural de Agua Potable; sin embargo, según los registros consultados en el Municipio, este Comité no está conformado en la localidad de Escalerillas. Por último, un 2% considera que el ejido es el responsable del abastecimiento de agua potable; de igual forma, los habitantes de Escalerillas han manifestado un total desconocimiento sobre una probable existencia de algún reglamento interno en el ejido sobre el abastecimiento en agua potable.

Nos pareció relevante indagar a cerca de la inclusión de la ciudadanía por parte del ayuntamiento, en los procesos de atención a la problemática de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas. El gráfico 7 ilustra la percepción de los habitantes a ese respecto.

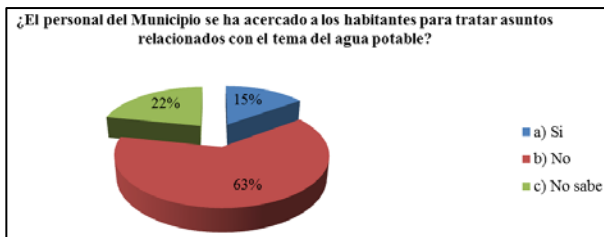
Un 15% de la población afirmó haberse enterado del acercamiento de las autoridades municipales para tratar el tema del agua con la ciudadanía. En este sentido, solo podemos emitir un juicio de valor tal vez sin sustento; en efecto, este porcentaje puede constituirse de miembros o simpatizantes de los grupos de presión²⁸ Antorchista y Pueblo Libre que trabajan con las autoridades municipales.

Un 63% indicó no haber visto la presencia de las autoridades municipales en Escalerillas para resolver junto con los habitantes de dicha localidad, el problema de abastecimiento en agua potable. Este porcentaje de la población considera que el municipio ha caído en el conformismo con las pipas de agua que se manda en la semana, lo cual minimiza la amplitud de la problemática en Escalerillas. Por último, el 22% contestó que no sabía cómo las autoridades municipales están manejando esta problemática.

Consejo de Vigilancia. La Asamblea Ejidal es el órgano supremo del ejido. El Comisariado Ejidal es un órgano ejecutivo, constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, cada uno con un suplente. El Consejo de Vigilancia se constituye por un Presidente, un Primer Secretario y un Segundo Secretario, cada uno con su respectivo suplente (FIFONAFE, 2016).

²⁸ Los movimientos “Antorchista Nacional” y “Pueblo Libre” con actividades en Escalerillas, son grupos de presión con una doble identidad; por un lado, pregonan la defensa de los intereses de la ciudadanía en una oposición abierta con los gobiernos; por otro, son herramientas de control del pueblo por parte del gobierno. Esa doble identidad ha llevado a que dichos grupos perdieran credibilidad ante gran parte de la ciudadanía y sobre todo, ante los círculos académicos. En este sentido, Padgett estima que Antorcha Campesina y Pueblo Libre son uno de los lastres más dolorosos que México ha padecido durante varias décadas. Su actividad se ha centrado en manipular la pobreza mediante la promesa de bienestar, por lo tanto, constituyen una máquina de extorsión de los gobiernos locales (Padgett, 2014).

Gráfico 7: Acercamiento de las autoridades municipales con los habitantes



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

Bajo la lógica del gráfico 7, el gráfico 8 plasma el nivel de conocimiento de la gente sobre la existencia de potenciales proyectos formales para atender la problemática de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas.

Gráfico 8: conocimiento sobre la existencia de algún proyecto para el servicio de agua potable y saneamiento



Fuente: Elaboración propia, obtenida de los resultados de la encuesta.

Como puede observarse, el 53% de los encuestados manifestó no tener conocimiento sobre la existencia de algún proyecto; además, el 29 % afirmó no saber de lo que estábamos hablando y el 18% aseveró que efectivamente estaban enterados de la existencia de algunos proyectos, pero que no se les habían dado el seguimiento necesario. Asimismo, esta gráfica denota un tipo de comunicación aislada entre la ciudadanía, las autoridades e instituciones responsables de abastecer de agua potable a la localidad de Escalerillas. A pesar de la alternancia²⁹ que se ha dado entre los partidos al frente del gobierno municipal, no se ha observado algún tipo de mejoría en esa relación. Los gobiernos municipales encabezados por el PRI, PAN o PRD, no se han preocupado por generar confianza, comunicación y corresponsabilidad con los ciudadanos. Por su parte, los ciudadanos han caído en una notoria pasividad, un

²⁹ En los últimos años en San Luis Potosí, ha habido alternancia en el ejercicio del gobierno municipal entre los principales partidos políticos de México de la manera siguiente: 2007-2009 Presidente Municipal: Jorge Lozano Armengol por el Partido Acción Nacional (PAN); 2009-2012, Presidente Municipal: Victoria Labastida Aguirre por la coalición, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido verde Ecológico de México y Partido Sociodemócrata; 2012-2015, Presidente Municipal: Mario García Valdez, por el Partido Revolucionario Institucional; 2015-2018, Presidente Municipal: Ricardo Gallardo Juárez, por Partido de la Revolución Democrática (PRD).

marcado letargo y desanimo debido a que sus solicitudes anteriores, no se han tomado en cuenta.

CONSIDERACIONES FINALES

El espacio municipal, por su proximidad con la ciudadanía, constituye el ámbito de gobierno estratégico para impulsar el desarrollo y bienestar de la sociedad. El municipio como garante del gobierno local, es sin lugar a dudas, el actor idóneo para proporcionar los servicios públicos básicos a fin de que las sociedades locales puedan convivir en un espacio público en armonía. En efecto, una de las funciones básicas del gobierno municipal, es la de proporcionar a la población los servicios elementales, incluyendo la provisión de agua potable y saneamiento que garanticen un servicio de calidad en beneficio de la salud de los ciudadanos.

Dicha tarea no es nada fácil para el municipio de San Luis Potosí. No es suficiente proyectar y realizar obras para prestar los servicios, sino que es necesario en el caso de agua potable, garantizar el abastecimiento continuo, de acuerdo a las necesidades y el crecimiento de la población. Como hemos plasmado en este artículo, existe un rezago importante en la cobertura de los servicios básicos de abastecimiento en agua potable y saneamiento en la localidad de Escalerillas.

Derivado de la investigación realizada en dicha localidad, podemos plantear tres principales conclusiones, mismas que obedecen a la estructura del presente artículo. Se trata de: 1) una falta de conocimiento o soporte teórico para abordar de forma eficaz el problema concreto de abastecimiento de agua potable y saneamiento; 2) un incumplimiento con lo planeado en el POA; 3) una notoria insatisfacción de la ciudadanía debido a la precariedad del servicio.

En primer lugar, si bien hemos definido a las políticas públicas como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno para dar solución a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas, nos damos cuenta de un incumplimiento con una variable importante de esa definición: se trata de la solución de los problemas públicos. En efecto, a través de decisiones formales tomadas por el gobierno municipal y otros actores para atender el problema público de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas, no se ha logrado darle la solución requerida. La razón de ese incumplimiento siendo multidimensional y multifactorial, simplemente puede resumirse por una falta de voluntad política por parte de esos actores. Queda aquí, la impresión de que el gobierno municipal, INTERAPAS, la CEA y los demás actores responsables de solucionar ese problema público, confunden nociones básicas de políticas y

acciones públicas. Eso se debe a la racionalidad incremental³⁰ (simplificación de los problemas públicos) muy arraigada en los hábitos de gobernanza del gobierno municipal en San Luis Potosí.

La insuficiente infraestructura básica que consiste en una red de agua potable, genera una serie de dificultades para que los habitantes tengan acceso al servicio de agua potable. Para sustituir esta necesidad, los habitantes de Escalerillas tienen que acudir a diversas fuentes de abastecimiento (el río, pozos particulares, cisterna del ayuntamiento, pipa particular y el agua de garrafón). El gobierno intentó realizar varias obras; no obstante, éstas han presentado limitaciones importantes de tipo institucional, legal y normativo, que han impedido que se logre una solución integral que dé cumplimiento con la prestación de un servicio de agua potable y saneamiento para Escalerillas.

En segundo lugar, se nota una falta de evaluación del POA como herramienta de ordenamiento lógico de las acciones que se propone realizar el Ayuntamiento. Como le hemos visto, el POA es el marco normativo y competencial, a través del cual el gobierno municipal diseña políticas y acciones para atender problemas públicos puntuales, en una dimensión espaciotemporal. Sin embargo, en el caso del problema de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas, pudimos constatar que efectivamente cada año, se planean acciones y recursos; si bien algunos informes financieros indican gastos de atención a esa problemática, en la realidad, no se nota alguna mejora de la situación ante la ciudadanía.

Tenemos pues aquí, un problema de gestión de las decisiones del gobierno municipal, cristalizado en una falta de evaluación de las políticas y acciones públicas planeadas: incumplimiento con la agenda e incumplimiento con lo planeado. El ciclo de la política pública se constituye básicamente por las fases de agendación, planeación, implementación y evaluación de los impactos. En este caso, se tiene la impresión de que solo se limita a la planeación a través del POA que por ende, tiende a ser un listado de buenas intenciones, que no se implementan y por consecuencia, son

imposibles de ser evaluadas. En realidad, la gestión de las decisiones del gobierno, en su afán de atender el subsistema de problemas públicos, consiste en organizar el diálogo entre las distintas categorías de actores involucrados en la acción pública (sociedad civil, instituciones públicas, sector privado, ciudadanía). Esto es de importancia trascendental porque en su dimensión fundamentalmente empírica, las políticas y acciones públicas para el abastecimiento y saneamiento en Escalerillas tendrían el poder de potenciar el bienestar individual y colectivo en esa localidad.

En tercer lugar, se puede afirmar a través las respuestas a las encuestas aplicadas, que la percepción de los habitantes de Escalerillas acerca del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento denota su insatisfacción. Esa percepción es resultado de procesos inacabados que obedecen a una visión fragmentada de la acción pública. Además, la falta de conocimiento y la escasa organización de los habitantes de Escalerillas, limitan su participación y protagonismo para solicitar de forma ordenada, una respuesta integral de los actores responsables de atender ese problema público en Escalerillas.

A final de cuentas, al concluir este artículo, compartimos la idea de Rivera, Navarro y Chávez³¹ según la cual, el derecho al agua implica que cada persona pueda acceder a un sistema funcional de agua limpia (no contaminada) para su uso personal y doméstico. No obstante, también estamos conscientes de que cada problema público cuenta con características precisas. Para solucionarlo de forma integral y/o sistemática, es imprescindible identificar esas características, detectar sus amenazas y ejecutar acciones específicas para mitigar los efectos de sus causas. Las políticas y acciones para atender el problema de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas, deberían precisamente de fundamentarse en un conocimiento y calibración de dichos problemas públicos, con el propósito explícito de atacar las causas que los generan; esto significa que las políticas públicas contemporáneas exigen una visión holística, más alineada hacia las competencias multidimensionales, individuales y colectivas de los funcionarios tanto públicos como privados.

Asimismo, coincidimos con el planteamiento de Mauricio Merino³², al considerar que “la política pública no es una acción fragmenta, aislada o coyuntural, sino una propuesta de acción integral y de largo plazo”. Si el gobierno, en el proceso de agendación, tiene la facultad de definir y delinear los problemas públicos, es más lógico que propicie los mecanismos de soluciones de

³⁰ La racionalidad o modelo incremental de Lindblom es una elección consciente de métodos de simplificación de los problemas públicos; implica la reducción y negación de la complejidad de los mismos; según ese enfoque, la simplificación de los problemas públicos tales como la pobreza, la inseguridad pública y la implementación de servicios públicos, diluye las estructuras de decisión de un gobierno y mitiga la posibilidad de mejorar cualitativamente el análisis de las alternativas de solución de dichos problemas públicos. Por lo tanto, el planteamiento de que los problemas públicos han de ser simplificados, permite al gobierno definir las mejores estrategias de solución mediante la ideación de políticas y acciones públicas restringidas, inhibitorias y singulares más no integrales (Mballa, 2017). Los planteamientos de los POA que hemos subrayado en este artículo lo demuestran.

³¹ Rivera, Navarro-Chaparro y Chávez-Ramírez, 2017, 34-47.

³² Merino, 2013, 93.

estos problemas públicos, a través de todo tipo de acciones y recursos (públicos, privados, internos, externos etc.). Esto significa como lo sustenta Miranda, que “los recursos propiciados por el gobierno y los demás actores, han de estar destinados a los verdaderos problemas públicos; cada uno de esos recursos ha de estar sustentado a su vez, en indicadores precisos sobre la forma de plantear y solucionar los problemas públicos”³³.

La orientación de las políticas y acciones públicas hacia la solución de los problemas públicos, en este caso, los de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas, implica la acción conjugada de una multitud de agentes y funcionarios, capaces de administrar la complejidad de ese problema; sobre todo, implica lidiar exitosamente con los desafíos de la implementación y evaluación de esas políticas públicas. En este sentido, coincidimos con Thoenig³⁴ en que los problemas públicos y su tratamiento (camino hacia su solución), son producidos en muchas circunstancias, mediante procesos de co-construcción que vinculan al poder público con grupos de terceros y con instituciones privadas. Esto deja claramente establecido como área de oportunidad para futuras investigaciones de que, si el problema público de abastecimiento de agua potable y saneamiento en Escalerillas no se percibe desde su complejidad, es utópico pensar que las soluciones que se le han estado dando sean las apropiadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amparo, C. M. y Maldonado, C. 2008: *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, CIDE.
- Bloj, C. 2005: *Conocimiento social y políticas públicas: claves para pensar nexos y contratiempos*. San José (Costa Rica), CEPAL.
- Cabrero, E. 2011: *La acción pública en municipios urbanos: Una propuesta de marco teórico para su estudio*. México, CIDE.
- Cámara de Diputados. 2006: *Ramo 33. Aportaciones federales para entidades federativas y municipios*. México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas.
- Casar, A. y Maldonado, C. 2008: *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, CIDE.
- De La Madrid H. M. 2016: *Ley General de Salud*. México, Diario Oficial de la Federación.
- Doserre, P. 2013: *En el abandono, la planta tratadora de aguas residuales en Escalerillas*. San Luis Potosí, Antena San Luis.
- FIFONAFE (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal) 2016: *Estructura de Ejidos y/o Comunidades*. s. d. Disponible en: <http://www.fifonafe.gob.mx/gerenciamiento/sec2.php?id=29>. Consulta realizada el 10 de agosto de 2017.
- Guevara, H. M. 2014: “Un elefante blanco, la planta tratadora de aguas residuales de Escalerillas”. *Diario Digital de San Luis Potosí*, Disponible en: <http://voxpopulislp.com/2014/05/14/un-elefante-blanco-la-planta-tratadora-de-aguas-residuales-de-escalerillas/>. Consulta realizada el 11 de agosto de 2017.
- Hernández, I. 2014: “Alcaldía debe pagar arreglo de tratadora: el organismo está encargado de la operación en Escalerillas”. *Periódico El Pulso*, 07 de noviembre de 2014, Disponible en: <http://pulsoslp.com.mx/2014/11/07/alcaldia-debe-pagar-arreglo-de-tratadora-asegura-el-interapas/>. Consulta realizada el 30 de julio de 2017.
- Landau, M. 2003: “El ámbito propio del análisis de políticas”, en Aguilar, L. (Coord.): *El estudio de las políticas públicas*, 3ª Ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 275-280.
- Lindblom, C. E. 1991: *El proceso para elaboración de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mapa de Escalerillas 2017: Disponible en: <http://mexico.pueblosamerica.com/mapas/escalerillas-4>. Consulta realizada el 21 de agosto de 2017.
- Mapa de San Luis Potosí 2017: Disponible en: <http://www.map-of-mexico.co.uk/espanola/mapa-de-sanluispotosi.htm>. Consulta realizada el 21 de agosto de 2017.
- Mballa, L. V. 2017: *Políticas públicas y complejidad: En búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mballa, L. V. 2015: “Public Policies as a Government Challenge to fight agains Poverty in San Luis Potosí”, *GE - International Journal of Management Research*, 3(12) 99-112.
- Meltsner, A. 1992: “La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas”, en Aguilar L. V. (Comp.): *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 367-392.
- Merino, M. 2013: *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, CIDE.
- Miranda De los Santos, J. 2015: “Meta-Análisis de las políticas públicas”, *Anagéneis Jurídico*, 1, 2-10, Disponible en: <https://anagenesisjuridicorevista.wordpress.com/2015/11/11/meta-analisis-de-las-politicas-publicas/>. Consulta realizada el 20 de agosto de 2017.
- Municipio de San Luis Potosí, 2011: *POA 2011*, Disponible en: <http://sanluis.gob.mx/wp-content/uploads/2013/11/Programa-Operativo-Anual-2011ok.pdf>. Consulta realizada el 20 de agosto de 2017.
- Municipio de San Luis Potosí, 2013: *POA 2013*, Disponible en: http://www.interapas.mx/files/transparencia/art19_IV/poa_2013.pdf. Consulta realizada el 20 de agosto de 2017.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) 2011: *Estudios económicos de la OCDE*: México. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>.
- Padgett, H. (2014): *Antorcha: la máquina de extorsión del PRI*. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/21-04-2014/966554>. Consulta realizada el 18 de agosto de 2017.

³³ Miranda, 2015, 4.

³⁴ Thoenig, 2005, 292.

- Pueblos América. 2016: *Escalerillas*. Disponible en: <http://mexico.pueblosamerica.com/i/escalerillas-4/>. Consulta realizada el 3 de agosto de 2017.
- Red Nacional de Metadatos. 2011: *México - Censo de Población y Vivienda 2010*, Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/rmm/index.php/catalog/71>. Consulta realizada el 24 de julio de 2017.
- Rivera, P., Navarro-Chaparro, K. y Chávez-Ramírez, R. 2017: "Cobertura socio-espacial y consumo doméstico de agua en la ciudad mexicana de Tijuana: ¿es de utilidad la misma gestión para diferentes usuarios?", *Agua y Territorio*, 9, 34-47, <http://dx.doi.org/10.17561/at.v0i9.3475>.
- Roth, D. A. 2014: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación: ¿Cómo elaborar las políticas públicas, Quién decide, Cómo realizarlas, Quién gana o pierde?*. 10ª Edición, Bogotá, Aurora.
- Roth, D. A. 2007: "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico", *Ciencia Política*, 2(3), 44-68, <https://doi.org/10.15446/cp>.
- Rodríguez, U. M. 2011: *Los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas: una aproximación desde la Ciencia Política*. Disponible en: <https://gobiernoyadministracion.wordpress.com>. Consulta realizada el 20 de diciembre de 2016.
- Salazar, V. C. 2009: "La evaluación y el análisis de políticas públicas", *Opera*, 9, 23-51, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007003>. Consulta realizada el 10 de enero de 2016.
- Santibáñez, H., Barra, R. y Ortiz, M. 2008: "El Estudio de la factibilidad política de las Políticas Públicas", *Políticas Públicas*, 2(1), 108-129, <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/viewFile/1173/1100>. Consulta realizada el 10 de enero de 2016.
- Santos, Z. J. 2004: *Acción pública organizada: el caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Subirats, J. 1992: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Thoenig, J. C. 2005: "Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique", en Terssac, D. G. (Coord): *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Paris, Octarés, 285-306.