

## **TEMA 2: “ La defensa de los servicios públicos y la responsabilidad del Estado”<sup>1</sup>**

### **1.- Diagnóstico analítico**

Ya desde la década de los ochenta se generaliza la convicción de que la Participación Privada (PP) es la solución para lograr un mejor desempeño y una mayor eficiencia en el manejo de los sistemas de agua y saneamiento. La presión internacional realizada a través de créditos y otros mecanismos refuerzan la intención de proveer a los países en vías de desarrollo -como es el caso de México-, la opción de la participación privada como mecanismo para resolver la problemática del acceso al recurso de agua potable y saneamiento. Durante los últimos 20 años México ha realizado importantes modificaciones a la estructura institucional y legal para que la PP en este rubro fuera posible.

A nivel institucional, México pasó de una gestión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento altamente centralizada y manejada por el gobierno federal a la descentralización estatal y municipal de los servicios. Esta descentralización se proyectó y ejecutó desde el aparato de gobierno, con instituciones locales débiles y sin generar ni convocar la participación de la sociedad civil.

En el plano legislativo las condiciones para el mercado del agua y la participación privada se gestan desde 1983 con la reforma al artículo 115 constitucional y posteriormente en 1986, 1990 y 1991 con las reformas a la Ley Federal de Derechos. En 1992 se hace una reforma constitucional al artículo 27 que crea las condiciones de ley para la liberación del mercado de tierra y agua en el país. En este mismo año se promulga la Ley de Aguas Nacionales que posibilita la participación privada, crea instancias de gestión a nivel de Cuenca con carácter consultivo y abre la participación de los usuarios en la administración y operación de los sistemas de riego en el país. Es importante señalar paralelamente a las transformaciones a nivel Federal se tuvieron que realizar modificaciones a las (o la creación de) Ley estatales de Aguas. Finalmente en el 2004 con las reformas a la Ley de Aguas Nacionales otorgan a la CNA la capacidad de dar la concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica construida por el Gobierno Federal y la prestación de sus respectivos servicios.

Es importante señalar que todos estos procesos y modificaciones políticas, institucionales y legales se realizaron además sin una estructura regulatoria en correspondencia y sin un contrapeso ciudadano, dado que la participación real de la sociedad civil, históricamente dependiente de un partido único, es aún incipiente en el país<sup>2</sup>. Más aun, debido a esta dependencia, cuando los poderes locales recibieron la administración se encontraban débiles tanto administrativa (por ejemplo sin personal adecuado, sin experiencia en el manejo) como financieramente (altamente endeudado y sin recursos) con lo que el pasaje a manos privadas se realizó de manera precipitada sin una contraparte consolidada que le hiciera un contrapeso.

En México existen experiencias de PP en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento desde la década de los noventa. Aguascalientes fue la primera experiencia en el país de concesión integral del servicio de drenaje y agua, y junto con Cancún, fue el primer campo experimental que fijó el parámetro para futuras formas de participación del sector

---

<sup>1</sup> Documento base armado por María Luisa Torregrosa (FLACSO-México),

<sup>2</sup> La relación sociedad civil-gobierno se ha caracterizado por el clientelismo y el patronazgo político, lo que da como consecuencia la ausencia de un congreso representativo y plural que sirva de equilibrio en el proceso. En México, todavía en una parte importante de la población, el acceso a los servicios más que un derecho ciudadano es un pago como clientela política.

privado en México. Desde entonces la participación privada se ha concentrado en la prestación de servicios y la concesión de construcción, operación y transferencia de plantas de saneamiento<sup>3</sup>.

## **2.- Problemas y desafíos derivados del diagnóstico.**

Uno de los principales problemas que tiene México para enfrentar la resolución del acceso a los sistemas de agua y saneamiento y al uso sustentable del recurso, independientemente de la forma que adopte la administración de los mismos, pública, privada, mixta, etcétera, es la ausencia de una voluntad colectiva, y la voluntad política en correspondencia, que asuman la resolución conjunta de una gestión integral y sustentable del recurso. La cultura y prácticas políticas prevalecientes en México han dificultado la articulación efectiva de una fuerza social en la solución responsable de los problemas del agua y de los ecosistemas que la engloban. Consideramos que de no darse este salto cualitativo en la relación estado – sociedad en México, el agua como problema medioambiental y de equidad social quedará sin solución, mas allá de que la gestión sea pública o privada. De no mejorar la actual situación, la ausencia de una voluntad de poder solidario capaz de hacer posible que la población que aún no cuenta con el servicio de agua potable (en general con las condiciones económicas más apremiantes) acceda al mismo, éste seguirá siendo un derecho humano incumplido, como tantos otros en México.

Respecto a la participación privada, y, con los antecedentes presentados hasta ahora podemos asegurar que la introducción del sector privado en los SAS en México es candidato a enfrentar falla desde el inicio. Un problema clave a la hora de establecer la participación del sector privado es el no tener en cuenta las condiciones sociales y político-culturales imperantes. Para que el proceso de descentralización político-administrativa y la apertura a la participación privada en la gestión de servicios públicos sean eficientes, no es suficiente con la determinación de los organismos financieros internacionales, ni la voluntad política de llevarlas a cabo sino que es indispensable contar con las condiciones histórico sociales que lo posibiliten. En el caso particular de México, 70 años de operación Federal y central de los servicios y acceso clientelar a los mismos, no podían ser las mejores condiciones para que contáramos con municipios fuertes y ciudadanía activa para recibir los sistemas de agua potable y alcantarillado.

La experiencia del sector privado en México muestra una falta de imaginación para la solución real del problema. Podemos decir que dadas las condiciones iniciales de implementación, la participación privada más que garantizar una ampliación y mejora sustantiva del servicio de agua y saneamiento resulta más un negocio financiero para las empresas transnacionales y una fuente de endeudamiento para el país. Esto se demuestra al considerar el modo que asumió la participación privada luego de las experiencias de Aguascalientes y Cancún, que se concentró en la forma de prestación de servicios, la construcción de infraestructura y no se dieron nuevas concesiones integrales de los SAS.

La atracción de capital extranjero y el involucramiento privado en los Servicios de Agua potable y Saneamiento se basan en unos supuestos que en muchos casos, aún siendo la principal razón para su involucramiento, **no se cumplen**<sup>4</sup>:

- Aumento de la cobertura / Mayor inversión en infraestructura: La población cubierta por el servicio prácticamente no se modifica, la cobertura no se amplía (en el caso de la inversión en drenaje se dan circunstancias similares).

- Mayor equidad / tarifas estables: En sociedades como la mexicana, con una alta vulnerabilidad de la población (65% de los usuarios doméstico son clasificados con un bajo

---

<sup>3</sup> Además, muy recientemente (2002) se ha iniciado la operación de un caso con la conformación de una empresa para-municipal para el suministro del servicio de agua y alcantarillado.

<sup>4</sup> Estas afirmaciones son el resultado de estudios sobre la participación privada en Aguascalientes y Cancún.

ingreso), el sistema no puede crecer y ser autosuficiente a través del pago de las tarifas por el servicio de agua y alcantarillado.

- Mayor sustentabilidad: La participación de la empresa privada no incide en la sobreexplotación y extracción de agua para el servicio urbano, a veces incluso la promueve.

- Mayor eficiencia: La eficiencia en la conducción aún con intervención privada sigue siendo muy baja, y el sistema continúa operando con pérdidas.

Los principales desafíos que tienen que enfrentar los sistemas de agua y saneamiento públicos son, la superación de la crisis financiera en la que están encerrados tras la transferencia de competencias a nivel municipal, la escasa capacitación de sus funcionarios, la poca continuidad que instalan los procesos políticos locales y sobre todo, la escasa confianza y poco interés que se tiene en luchar por una gestión pública y de calidad. Existen una serie de desafíos que predomine o no el sector público o privado, ambos tendrán que enfrentar. Estos son: La tendencia del crecimiento poblacional (sumado al acumulada baja cobertura de la población rural y urbana, tanto de agua potable como de saneamiento), el tema del medio ambiente convirtiéndose en central, la creciente demanda por transparencia en la gestión del gobierno de los gestores del agua y las tendencia a la descentralización

### **3.- Propuesta de respuesta a los desafíos.**

Las condiciones que posibiliten una expansión del abasto de agua y drenaje, mejoren la calidad de vida de la población en general y contribuyan a la conformación de una distribución equitativa de los recursos sólo se darán si se logra configurar una voluntad de poder solidario que trascienda las metas y limitaciones actuales del ámbito Estatal y de las ofertas financieras del mercado mundial, asumiendo la necesidad de inversión para dar abasto de agua a la población que aún no lo tiene. Bajo este paradigma la provisión de agua potable y de saneamiento ambiental será no sólo reconocida como Derecho de la humanidad sino construida como una realidad.

En cuanto a la dimensión económico financiera, creemos que de existir la voluntad de poder solidarios se reforzaría la determinación de modernizar los sistemas de agua potable y saneamiento tomando las experiencias exitosas operantes, públicas, paramunicipales, paraestatales, privadas, comunitarias, etc., reforzando el conocimiento existente y construyendo sobre éste nuevas y originales alternativas, que resuelvan los problemas de acuerdo a las características locales. Además los paquetes de financiamiento, independientemente de su origen, se construirían acorde a las posibilidades objetivas de los sistemas de que se trate. Asumimos que el pago del agua es efectivamente una responsabilidad ciudadana que todos debemos asumir, sin embargo las tarifas de agua han de adaptarse a las posibilidades económicas de la población a la que se abastece, a su cultura y practicas efectivas y nunca impedir el acceso para la satisfacción de las necesidades humanas.

A nivel político-institucional es necesario consolidar y fortalecer el poder municipal y local sus autonomías y su determinación de autogobierno. Por ello sería necesario que el modelo de gestión de cuenca no contraponga una fuerza por sobre ésta sino que el modelo de cuenca represente un espacio en el que el municipio y los gobiernos locales con su autonomía se integre en la gestión de cuenca. En este sentido las instancias ya existentes que van desde los organismos operadores, los institutos del agua, los sistemas de agua potable, etc. así como las organizaciones de grupos ciudadanos con interés y preocupación por la sustentabilidad del agua, tendrían que tener cabida en todas las instancias intermedias hasta el nivel de cuenca.

A nivel socio-político y cultural se deben apoyar (y no reprimir) aquellas expresiones de voluntad colectivas que posibiliten una fuerza social que exija a los responsables el cumplimiento de sus derechos y asuma sus responsabilidades. En la medida que los grupos ambientalistas autónomos, las experiencias comunitarias, y la problemática de la sociedad en general tengan canales a través de los cuales puedan incorporar sus puntos de vista y

necesidades al diseño e implantación de la política del agua en México, se contará con instrumentos de política que puedan enfrentar la diversidad y complejidad que supone la resolución ambientalmente sustentable de la problemática del agua, particularmente en lo que se refiere al abasto de agua potable y saneamiento.