

EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN MÉXICO: EL CASO DE LA CIUDAD DE AGUASCALIENTES ¹

FERNANDO SAAVEDRA PELÁEZ

Resumen

El agua en México es un problema relativo a su distribución espacial y temporal, su calidad, y según la distribución territorial de la población y las actividades productivas, pero sobre todo por el manejo y gestión de la misma. Se trata de un problema político y social más que de su existencia y volumen físico, de una gobernabilidad y gobernanza del agua. No necesariamente la mayor o menor disponibilidad natural de agua significa mayor o menor acceso, puesto que, dentro de ciertos límites, las fluctuaciones en los volúmenes de agua disponibles, la extracción que se realiza, el uso que se le da y las coberturas que se tienen, responden más bien a un problema de manejo, asignaciones, prioridades de orden político y económico. Así, la escasez es relativa, ya que la eficiencia en la extracción, conducción, almacenamiento y distribución se entrecruzan con la eficiencia económica, las decisiones políticas y la presión social. El acceso a los servicios de agua y saneamiento depende de factores socioeconómicos y las políticas de abastecimiento, a su gestión y no a su escasez. La ponencia que se presenta muestra los principales problemas de acceso al agua en México, y se ilustra con el caso de la ciudad de Aguascalientes, donde hace más de 10 años se otorgó la concesión integral de los servicios de agua a la empresa privada.

El autor

Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Geógrafo (Universidad de Chile); Diploma de Estudios Superiores Especializados en Desarrollo Agrícola, y estudios de Doctorado en Sociología Rural, ambos de la Universidad de La Sorbonne de París I y III, Francia. Ha sido profesor-investigador en El Colegio de México; subdirector de Estudios en Salud, Secretaría de Salud, México; profesor invitado del Colegio de la Frontera Norte y del Colegio de Puebla. Asesor en el Consejo Nacional de Población (CONAPO, México). Cuenta con varias publicaciones: *La ciudad y el medio ambiente: seis estudios de caso* (COLMEX, 1983); *El medio ambiente rural* (Conapo, 1998); *Distribución de la población según zonas ecológicas* (FCE, 2000); *Atlas demográfico de México: distribución territorial de la población según clima, altitud, vegetación y provincias ecológicas* (Conapo-Progres, 2000); *Fenómenos naturales, riesgos y desastres* (Conapo, 2000). *Población, medio ambiente y desarrollo sustentable* (Semarnap, Conapo, Flacso, 2001). *Población y recursos naturales: el caso del agua* (Conapo 2003).

¹ Este trabajo se basa en los resultados del proyecto “*Barreras y condiciones para la participación de la empresa y el capital privados en los servicios de agua y saneamiento en Latinoamérica y África* (PRINWASS), coordinado por el Dr. Esteban Castro (Universidad de Oxford). El estudio de la ciudad de Aguascalientes, México, fue realizado por un grupo de investigadores coordinado por la Dra. María Luisa Torregrosa.

El acceso a los servicios de agua potable en México: el caso de la ciudad de Aguascalientes

El agua en México es un problema relativo a su distribución espacial y temporal, y a la distribución territorial de la población y las actividades productivas, pero sobre todo por el manejo y gestión de la misma, lo cual está vinculado con un modelo económico y visión política. Se trata de un problema político social que condiciona el uso y el acceso al agua, más que de su cantidad y distribución, y en tal sentido se trata de la gobernabilidad² o de gobernanza del agua definida como el proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de una sociedad³.

No necesariamente la mayor o menor existencia natural del recurso significa mayor o menor disponibilidad y acceso al mismo. Dentro de ciertos márgenes mínimos, las fluctuaciones en los volúmenes de agua disponibles naturalmente, la extracción que se realiza, el uso que se le da y las coberturas que se tienen, responden más bien a un problema de manejo, asignaciones, prioridades de orden político económico. Así, la escasez es relativa, ya que la eficiencia en la extracción, conducción, almacenamiento y distribución se entrecruza con la eficiencia económica, las decisiones políticas y la presión social.

Los ecosistemas y el agua son una unidad, así como con el sistema social. Por ello se formula que se trata de los “sistemas socioambientales”⁴, como una perspectiva analítica donde la complejidad requiere ser estudiada en sus interrelaciones múltiples. El problema del agua amerita cada vez mayor atención, por su importancia ambiental y social, en los diferentes niveles: global, regional, nacional y local, problemática que no se resuelve con la sola declaración de que se trata de un bien estratégico y de seguridad nacional, por ser escaso, si no se reconoce primero que es un bien indispensable para la vida humana sobre el que todos tenemos derechos.

En el país hay suficiente agua, pero su distribución espacial y temporal limita de manera importante su existencia en algunas regiones, como la norte. Así, la extracción⁵ representa sólo 15% de la disponibilidad natural media base (CNA; 2004), pero en el norte se extrae más del 40% de la disponibilidad existente, y en consecuencia se considera que hay una fuerte presión sobre el recurso, y en el Valle de México la extracción es 126%, indicando una sobreexplotación peligrosa del recurso agua, al igual que sucede en la ciudad de Aguascalientes.

En cuanto a su uso, difícil es decidir sobre las dotaciones para el abastecimiento público para uso doméstico, del que realiza el sector agropecuario y el industrial desde una lógica del bien común, aunque es conveniente diferenciar el uso para la producción de alimentos, la industria y el propio para la sustentabilidad natural, del indispensable para el consumo humano. Por ello, es necesario distinguir la finalidad de los diferentes usos, en el sentido que uno es indispensable para la

² Existen diferentes perspectivas sobre qué es la gobernabilidad, para algunos “se refiere al rango de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para regular el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de aguas en los diferentes niveles de la sociedad (Global Water Partnership, 2002). Para otros, el concepto de gobernabilidad se asocia a espacios de poder político y se refiere al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos (Amin, A. 1997). Desde nuestra perspectiva, no se trata de un problema técnico, sino que la esencia de la gobernabilidad tiene que ver con los fines y valores que deben ser elegidos y las formas como deben ser perseguidos (Castro, E., 2005).

³ Un sistema de gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual los diversos actores implicados tienen que operar. Este sistema tendrá más gobernabilidad cuánto más previsible, transparente y legítimo sea este marco. De esta manera, gobernanza es “una noción más amplia que gobierno, puesto que no está referida a estructuras específicas, sino a una serie de procedimientos y prácticas que involucra una amplia gama de actores y redes” (Fondo Mink’a de Chorlaví, 2004).

⁴ En la literatura sobre el concepto algunos lo denominan sistemas socioecológicos y otros socioecosistemas. En el fondo no es otra cosa que llamar la atención del componente social de los ecosistemas o del ambiente biofísico, es decir, colocar al hombre junto a la naturaleza de la que forma parte (Gallopín et. al. 1989; Borsoti 1979; García 1992, Hogan 1993).

⁵ Extracción total bruta es el volumen total de agua que se retira de una fuente superficial (ríos, lagunas, etc.) o subterránea (acuíferos) para uso consuntivo.

población en general⁶, así como para la sustentabilidad del medio ambiente biofísico natural, y los otros están dentro de un marco de producción que puede ser “necesario” también para la población, pero donde hay un interés económico individual, en el cual la ganancia económica es el supuesto, ya que se inscriben en un modelo económico dominado por el capital. Esta distinción es importante para no plantear un problema de intereses sectoriales, o competencia por el agua entre agua para la producción de alimentos y el desarrollo rural o agua para la naturaleza.

La *disponibilidad* natural de agua en México muestra que la relación entre la precipitación media anual menos la que se evapora es elevada (476 km³ anuales), de ella, como se expresó anteriormente, se extrae sólo el 15 por ciento. Este dato se usa generalmente para establecer un indicador de disponibilidad por persona que sirve para tener una aproximación general sobre las diferencias entre regiones, países, pero confunde, como se explica a continuación.

En cada corte temporal que hagamos para calcular la disponibilidad por persona, a medida que crece la población por supuesto disminuye la disponibilidad. Así, cuando México tenía una población de 50 millones en 1970, la disponibilidad era aproximadamente de 9 880 m³ por habitante; al aumentar la población casi a 100 millones en 2000 y mantenerse la misma cantidad de agua disponible, desciende a 4708 m³/habitante, y para 2025 en que se estima que la población alcance alrededor de 125 millones, la disponibilidad será sólo de 3822 m³/habitante. Sin aclarar el significado de esta relación, pareciera que el problema del agua es por el aumento de la población, lo cual, sin dejar de tener un significado, oculta la apropiación real del agua con fines de carácter económico y político que median dichas relaciones.

En base al indicador anterior, distintas evaluaciones establecen que el agua tiende a la escasez⁷. Para 2025 México sería uno de los 73 países del mundo que presentarán un nivel tres de escasez de agua en una escala de 1 a 4 como valor más crítico, y dejaría de ser un país con riqueza media de agua ya que más de la mitad del territorio tendrá un volumen de agua menor de 500 m³ anuales per cápita.

La información anterior nos aproxima a lo que algunos nombran como “crisis del agua”, actual y futura, pero habría que preguntarse respecto a su relación con el desarrollo económico y en general, ya que no se desprende directamente que a mayor disponibilidad mayor desarrollo. Hay países con una precipitación similar a la de México, como son Alemania, Estados Unidos y los Países Bajos, que de acuerdo a su población presentan disponibilidades por persona de 1302, 7184 y 696 m³/habitante/año, respectivamente, en tanto en México era de 4547 m³ en 2003, pero, sin embargo, el PIB per cápita era de 22796 dólares anuales en Alemania, 36535 en EEUU y 23733 en los Países Bajos, y en México sólo de 5896 dólares anuales.

Siguiendo con los argumentos para afinar el análisis respecto a la posible escasez del agua y sus consecuencias, un indicador importante sobre la intensidad de uso del agua es la extracción total de agua dividida entre la población (extracción/per cápita), que en México es de 665 m³/habitante/año, más de la tercera parte de lo que se extrae en EEUU y casi el doble de la empleada en Brasil, pero sólo ligeramente superior a la de Alemania y de los Países Bajos. Así, estos dos últimos países con una disponibilidad menor que México, que además extraen un poco más de agua, difieren de manera considerable en cuanto al PIB per cápita, lo cual estaría indicando problemas relacionados principalmente con la eficiencia en la captación, extracción, almacenamiento, distribución y uso, lo cual impacta la eficiencia económica, y no un problema de disponibilidad que relaciona cantidad de agua con número de habitantes. Por ello, se trata principalmente de un problema socioeconómico

⁶ “El acceso al agua apta para el consumo es una necesidad humana fundamental y, en consecuencia, un derecho humano básico” (Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas; marzo 2001).

⁷ OCDE, 1997; ONU, 1997; SEI, 1997.

vinculado con la gestión y manejo, pero no como un problema administrativo ni técnico ni económico financiero, sino básicamente político, institucional y cultural⁸.

Respecto al *uso* del agua, en México 13% es para abastecimiento público de uso doméstico, 10% para la industria y 77% para uso agropecuario. Según la división hidrológica del país por Consejos de Cuenca⁹, de los 26 definidos en 12 de ellos, con una fuerte presión sobre el agua, 90% del agua extraída se destina a la agricultura, principalmente en ocho que se localizan en el noroeste del país, donde la agricultura de riego es prevaeciente, y donde residen alrededor de 18 millones de personas, que aunque concentradas en ciudades grandes y medianas ya comienza una cierta disputa por el agua. En el Consejo de Cuenca del Valle de México con 19.6 millones de habitantes y una extracción de agua que significa sobreexplotar los acuíferos y además importar agua de otras cuencas, existe aún 48% del agua destinada a la agricultura, en tanto 36% es para uso público.

Sí hay suficiente agua dulce en México, pero hay un problema en su distribución territorial y temporal que se contradice con la distribución territorial de las actividades y la población, y además hay una asignación baja al uso público doméstico respecto a la agricultura, y de manera muy importante un problema de eficiencia en la conducción, ya que las pérdidas en el uso agropecuario son alrededor del 45% y 43 en la de uso público. A lo anterior se agrega la desigual distribución social del agua (cobertura, volumen, presión) que discrimina el acceso según nivel socioeconómico y territorial.

La urbanización acelerada basada en la industrialización, sobre todo en ciertas regiones, ha llevado a que en México la distribución de la población y las actividades productivas (estas últimas expresadas por el PIB) se presenten en términos inversos a la distribución natural del agua en el territorio. Así, en el noroeste, norte y centro del país, donde se produce sólo 32% del escurrimiento del agua de lluvia del país, reside 77% de la población y se genera 86% del PIB nacional; por su parte, donde se capta 68% del escurrimiento de agua, habita solamente 23% de la población del país y se genera 14% del PIB¹⁰.

Desigualdad regional y discriminación territorial

Los desequilibrios regionales, en términos de la distribución de la población, acceso a los recursos, de las actividades y la repartición de la riqueza, significan la institucionalización de las desigualdades del desarrollo, como principio de organización espacial y discriminación territorial. Así, los territorios expresan además de las características geográficas físico naturales, el modo como han sido poblados (ocupados, apropiados, organizados, segregados), con sus características culturales (étnicas), productivas, institucionales, que expresan el control, el poder político y los conflictos entre los diferentes grupos sociales y actores, factores, entre otros, que definen a cada territorio. El acceso al agua expresa tales condiciones, ya sea dentro de las ciudades o en el medio rural.

En 2000, 59.4% de la población contaba con agua dentro de la vivienda y 23.6 en el mismo terreno (83.3% tenía agua entubada en el ámbito de la vivienda) y 4.5 con otra forma de abastecimiento, de ahí la proporción que oficialmente se maneja donde la cobertura era de 87.8%. Sin embargo, en cinco entidades federativas (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Yucatán) la cobertura era menor de 70%. Por su parte, si bien la población que reside en ciudades tenía una cobertura de casi 95%, en el medio rural sólo era de 68%. Además, de acuerdo con las XIII Regiones Administrativas

⁸ Castro, Esteban et al. *Desarrollo institucional y procesos políticos*; 2005 (en preparación).

⁹ Son los órganos de coordinación y concertación entre la CNA y las dependencias y las entidades federal, estatal, municipal y los representantes de los usuarios según sector de la respectiva cuenca hidrológica. Su objetivo es formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca (Artículo 13 de la Ley de Aguas Nacionales).

¹⁰ Comisión Nacional del Agua, CNA 2000.

del agua, en la Pacífico Sur, Golfo Centro y Frontera Sur la cobertura en el ámbito de la vivienda sólo era de 66%, precisamente donde en términos potenciales hay mayor disponibilidad natural de agua. Además, 9% de las viviendas (2 millones) del país aún se abastecen de agua de pozo, río o lago.

En 2002 poco más de uno de cada diez habitantes del país no tenía acceso a servicios de agua potable. En su gran mayoría los once millones de mexicanos sin acceso a servicios de agua habitan en el medio rural (7 de cada 10). En las ciudades cerca de 60 millones de personas cuentan con agua potable y 57 millones con alcantarillado, pero alrededor de 3 millones carecen de agua y 6 millones de servicios de saneamiento.

El consumo de agua promedio en algunas ciudades del país es muy diferente, donde el promedio nacional es de 217 litros/habitante/día, pero en Durango era sólo de 85 litros/hab/día, Cortázar (Guanajuato) 79, Apatzingán (Michoacán) 26, Papantla (Veracruz) 56; en cambio en Los Cabos (B.C.S.) era de 352, Palenque 336, Puerto Vallarta 341, Guadalajara 308, Huatulco 519 y en Cancún 689 litros/h/día, es decir, el consumo supera con creces el promedio nacional. En la ciudad de Aguascalientes, localizada en una zona con baja disponibilidad, el consumo era de 186 litros/hab/día. Las variaciones en los consumos promedio entre las ciudades no se corresponden con la mayor disponibilidad del recurso agua, ni dentro de ellas, puesto que si observamos el consumo doméstico por delegación en el Distrito Federal, donde el promedio es aproximadamente de 164.4 litros/habitante/día, sin embargo en las delegaciones de Miguel Hidalgo, Cuajimalpa y Álvaro Obregón en 1997 era de 309, 264 y 205, respectivamente, en tanto en Venustiano Carranza y Tláhuac de 135 y 137 litros/hab/día, lo que muestra que la desigualdad en el acceso y en el consumo de agua se reproduce dentro de las ciudades donde supuestamente existen las mejores condiciones de acceso a los servicios.

Según las proyecciones de población realizadas, se estima que la demanda de agua de los hogares aumente significativamente, puesto que la progresiva concentración de población entre 15 y 40 años, producto de la transición demográfica, se traduce en la formación de nuevos hogares, y aunque el descenso de la fecundidad propicia la reducción del tamaño de las nuevas familias, origina sin embargo un crecimiento más rápido de la demanda de viviendas. Así, las necesidades habitacionales aumentarán para el 2010, por lo cual será necesario construir la mitad del inventario existente para satisfacer las necesidades esperadas, a las cuales hay que proporcionales servicios en general, agua principalmente. El número de viviendas requerido para el año 2020 será mucho mayor, puesto que la población pasaría de 99.7 millones en el 2000 a más de 122 millones en 2020, la gran mayoría concentrada en ciudades y en zonas donde la disponibilidad de agua es baja.

La política sobre el agua

El gobierno mexicano postula que la actividad de regulación por la intervención gubernamental obedece a los propósitos superiores de garantizar condiciones de eficiencia, equidad y justicia social en el uso del patrimonio de la nación. Considera que el desarrollo del país debe darse en un marco de sustentabilidad, que el agua es un recurso estratégico de seguridad nacional, que el manejo de los recursos debe ser integrado (administración por cuenca hidrográfica), y que las decisiones deben tomarse con la participación de los usuarios. Afirma que el agua es un bien económico cuyo valor está en función de la disponibilidad.

Respecto a la gestión del agua se plantea que existen altos requerimientos de inversión, superiores a los recursos disponibles y que hay una disminución de fondos fiscales; que el marco jurídico regulatorio es inadecuado; hay falta de continuidad en la gestión por la alta rotación de los cuadros directivos y técnicos; existe una intensa politización de las decisiones en el subsector; las tarifas son insuficientes; y hay una deficiente cultura del agua, vista como derroche y desperdicio por parte de los usuarios.

De acuerdo a lo anterior, y dados los rezagos existentes en materia de cobertura del servicio, para el año 2025 se requerirá un aumento significativo en la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Por ello, los recursos que actualmente se dedican a los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento del país son considerablemente inferiores a los requeridos, sobre todo si se considera que en el año 2000 sólo se alcanzaron a cubrir 42% de las necesidades de inversión; en consecuencia se busca la participación privada.

El presupuesto de la CNA en 2003 fue 15% menor que en 1998 y la recaudación casi 28% menor, que según concepto, el proveniente del suministro de agua en bloque a centros urbanos e industriales bajó 14% de 2002 a 2003. Llama la atención que las inversiones del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento realizadas por la Federación y sus contrapartes de los gobiernos de los estados y municipios desde 1991 al 2002 hayan descendido de manera constante y significativa en 71% (CNA, 2003).

Considerando que las necesidades de recursos financieros se incrementan y que los recursos que se destinan a los sistemas de agua potable presentan una dinámica contraria, con recursos del sector no se alcanzarían a cumplir las metas planteadas para el 2025. Según el Gobierno Federal, esta situación evidencia la necesidad de acceder a alternativas de inversión para el sector, donde la participación de la iniciativa privada constituye una opción favorable, puesto permite una fuente adicional de recursos financieros, aporta recursos técnicos, administrativos y operativos que contribuyan a la eficiencia global, permite agilidad en las decisiones y asignación de recursos, y proporcionaría continuidad en la gestión.

La CNA, en un escenario tendencial sin cambios en los patrones de consumo ni en los niveles de inversión actuales, estima que la demanda de agua se incrementará y los rezagos se mantendrían en los próximos 20 años. En cambio, en un escenario sustentable para el 2025, donde se debería duplicar las inversiones actuales, se logra contener el crecimiento de la demanda de agua, se revierte la sobreexplotación de los acuíferos y se reducen los rezagos, lo cual significa aumentar de 0.8 millones las hectáreas modernizadas a 5.8 millones, 1 millón más de hectáreas de riego y disminuir las pérdidas en riego de 54% en 2000 a 37 en 2025, y las pérdidas en uso urbano de 44 a 24%; aumentar la cobertura de agua potable de 88 a 97%, el alcantarillado de 76 a 97%, el porcentaje de aguas tratadas de 23 a 90%, y aumentar el volumen de agua utilizada de un promedio de 75 en 2000 a 77.5 miles de millones de m³.

De mantenerse el patrón tendencial, con la inversión actual promedio (16 miles de millones de pesos) para el 2025, el volumen de agua utilizada pasaría de 75.5 miles de millones de m³ a 88, puesto se mantendrían las pérdidas por riego (51%) y uso público (44%), así como las mismas coberturas de agua (88%) y alcantarillado (76%), y sólo aumentaría de 23 a 60% las aguas residuales tratadas. Esta situación supone que se mantendrán los rezagos y difícilmente se cumplan las Metas del Milenio en cuanto a las coberturas, y la escasez será cada vez más real, no por la falta de agua sino por la falta de inversión, mal manejo y gestión, y eso depende de las decisiones políticas que se tomen.

Una experiencia de concesión del agua a la empresa privada: la ciudad de Aguascalientes

Aguascalientes tiene una precipitación media anual baja (480 mm). Desde los años setenta fue apoyada con proyectos de desarrollo, periodo donde se construye la ciudad industrial y es considerada como una de las ciudades apropiadas para la descentralización poblacional. De 1990 a 2000 la población urbana creció 3.2% anual y la rural sólo 1%. La actividad económica cambió de eminentemente agrícola hacia el comercio e industria, y actualmente 80% de la industria del estado se ubica en ella. Este crecimiento favoreció la inmigración, y en la década de los noventa la expansión de la ciudad ha sido mayor que el crecimiento de la población; la zona urbana triplicó su

extensión y la densidad de población pasó de 83 habitantes/km² en 1990 a 68.9 en 2000, con una población de 595 mil habitantes.

El agua superficial se destina principalmente para usos agropecuarios, en tanto de la subterránea 75% se utiliza en agricultura, 18 al uso público urbano, 1% uso industrial y servicios y 6% uso doméstico.

Aguascalientes se caracteriza por su “escasez” de agua, con una demanda 160 mil m³ diarios que se incrementan por su crecimiento y mantenimiento de las pérdidas; además se encuentra comprometida por la sobreexplotación de los mantos acuíferos, lo que origina abatimientos de 2 a 4 metros por año. Las aguas superficiales y las subterráneas presentan limitaciones de extracción y aprovechamiento, en las primeras porque no hay volúmenes importantes, mientras que en las subterráneas no existe la infraestructura técnica adecuada para su aprovechamiento.

Los problemas respecto al agua antes de realizar la concesión eran: la sobreexplotación de acuíferos; oferta insuficiente para satisfacer las demandas, producto de la competencia por el agua y agotamiento de los recursos existentes, junto con la degradación del ambiente; baja eficiencia en su aprovechamiento dada la infraestructura agrícola y en el uso público urbano; baja cobertura en el medio rural; degradación de la calidad del agua; y deficiencias en la red de medición y monitoreo.

Aguascalientes tenía buena cobertura desde antes de la concesión (agua potable 97%, alcantarillado 91% y desinfección 94%), pero con serias perspectivas a futuro. Además la ciudad enfrentaba problemas en la prestación de estos servicios, dada las características originales del diseño de las redes, la forma de crecimiento de su infraestructura y la situación particular de sobreexplotación del acuífero.

El municipio como organismo operador de los servicios estaba frente a una disyuntiva: el alto costo que significaba para el erario municipal mantener bajo control directo la prestación del servicio, o ceder la concesión a una empresa con capacidad técnica y experiencia suficiente, que fue la decisión que se tomó, ya que para el Ayuntamiento era la mejor opción financiera, pues la concesionaria además de invertir en la rehabilitación y ampliación de la infraestructura, asumiría parte de los pasivos del municipio. En 1993 la ciudad de Aguascalientes fue la primera experiencia a nivel nacional de privatización integral del servicio de agua potable¹¹.

Estudios de la empresa señalaban que el problema no era tanto la falta de agua, sino el sistema de distribución que funcionaba inadecuadamente en cuanto al mantenimiento y operación de la red, interconexión de pozos, deficiencias en la perforación, sobreexplotación de los mantos acuíferos y en consecuencia los hundimientos en diversas zonas, problemas en las redes y el rendimiento de los pozos, y falta de un sistema comercial adecuado.

El concesionario debería asumir los pasivos e inversiones para mejorar la infraestructura hidráulica, con el apoyo de los gobiernos estatal y municipal y la CNA. El concesionario tenía la operación, mantenimiento, construcción, administración, facturación y cobranza por un período de 20 años. El objetivo de la concesión respecto al aprovechamiento del agua era pasar de una sobreexplotación de los acuíferos a una recuperación, para alcanzar una fase de equilibrio y estabilidad para el 2030.

Los argumentos para otorgar la concesión a la empresa privada fueron el endeudamiento del municipio por este concepto, cuyo origen estaría en las relaciones clientelares que éste había mantenido por sus compromisos políticos; la escasez de agua que significaba elevar los costos de operación del servicio y de la infraestructura necesaria para su dotación; falta de cobertura e insuficiente calidad del agua. Esto pretendía hacer evidente la situación y así crear la imagen de que el municipio no estaba en condiciones de ofrecer soluciones.

¹¹ ICA, Banamex, General Des Eaux-Vivendi

Antes de la concesión había una baja cobertura de medidores para el cobro del servicio, y las tarifas en su mayoría eran cuotas fijas y sin mecanismos que obligaran su pago, elementos que no favorecían la reducción del consumo por parte de la población, y se agravaba la sobreexplotación de los acuíferos y la situación financiera del organismo operador.

Según estudios de opinión realizados por la concesionaria al principio de ésta y al cabo de un año, mostraron que contar con agua durante todo el día aumentó de 56 a 63%, la suficiencia de agua de 57 a 82, y la evaluación de la calidad del servicio después de un año fue 44% bueno, 38 regular y 18% malo.

En cuanto al acceso al agua, la cobertura de agua entubada en la vivienda creció 9 puntos porcentuales de 1970 a 1980, y 7 puntos más desde esa fecha a 1990, pero registra solamente una ganancia de 1.4 puntos porcentuales en la siguiente década, periodo en el cual se produce la concesión del agua a la empresa privada. Se observa que dentro de la vivienda hay una ganancia de 18.5 puntos porcentuales de 1970 a 1990 y de 5.2 de 1990 al 2000, lo que muestra como la necesidad del cobro de la tarifa, y la consecuente instalación de medidores para tal efecto, implicó dotar de agua dentro de cada vivienda en mayor medida, logrando así que 94.1% de las viviendas en 2000 dispongan de agua entubada en su interior.

A diez años de la concesión, en el estudio realizado se detectaron una serie de problemas referidos a los aumentos en la tarifa, que iniciaron antes de la concesión de los servicios pero que fueron más significativos y constantes a partir de ésta, y una fuerte presión para disciplinar a los usuarios mediante el pago por el servicio o suspensión del mismo. Se mantenían algunos problemas operativos del sistema referidos a: los tandeos, que suponen un corte en el suministro de agua como mecanismo para equilibrar la extracción de agua con su regeneración, que no son equitativos entre los usuarios; las fugas en la conducción, que implican un desperdicio del agua de 45%, dado que la insolvencia financiera impide su solución, sin embargo si el desperdicio es ocasionado por falta de inversiones del municipio y de la empresa, este problema económico financiero corresponde a quién debe hacerse cargo, mientras que si el desperdicio fuera ocasionado por los usuarios se trataría de una “cultura del agua” inadecuada. Además, problemas relacionados con la atención al público, el arreglo poco eficiente de los desperfectos, desconfianza respecto a la calidad del agua, y la existencia de un mercado negro del agua principalmente de la que se extrae de pozos con destino agropecuario que se vende a empresas u otros usuarios urbanos sin control de las autoridades.

Según una encuesta realizada en 2002, los habitantes del centro de la ciudad, con un perfil socioeconómico bajo y que son los que gastan un mayor porcentaje de su ingreso en el pago del agua, fueron los que percibieron mayores problemas en el servicio, y calificaron tanto el funcionamiento de los medidores, la presión con la que reciben el agua y el cobro de la tarifa como regulares o malos. Además se obtuvo (en una escala de 1 a 10) una calificación promedio de 7.4 al servicio de agua, siendo 98% que declararon contar con el servicio dentro de su vivienda, pero un tercio de éstos declaró que no cuenta con agua durante todo el día, aunque la totalidad de los usuarios recibe oportunamente el recibo de cobro del agua. La empresa declara que tiene 95% de pago puntual del agua, lo que es altamente competitivo, aunque los usuarios consideran que la tarifa es muy elevada y no se explican los constantes aumentos.

Después de diez años los principales logros de la empresa han sido reducir las fugas domiciliarias, aumentar el número de medidores en los hogares con el fin de hacer más eficiente el sistema comercial, y una cobertura de agua dentro de la vivienda del 95%. Sin embargo, subsisten los problemas de las pérdidas, el tema del financiamiento para el crecimiento del sistema no se ha resuelto, al cual se agrega el problema de las tarifas, las instancias públicas continúan invirtiendo en tanto la empresa ha reducido su inversión, la sobreexplotación de los acuíferos se mantiene, y la sustentabilidad ambiental sigue comprometida, no sólo por la extracción de agua que se realiza, sino también por la falta de tratamiento de las aguas vertidas. Se puede decir que la eficiencia económica comercial ha aumentado, no así la eficiencia ambiental ni la equidad entre los consumidores.

Es claro que a las empresas privadas de agua no les interesa invertir en la infraestructura, ya que su negocio no es ese. Por ello, la participación de los organismos públicos es necesaria, así como el control y evaluación permanente de todos los procesos relacionados con la producción, distribución, consumo y vertido del agua.

No se puede afirmar que la concesión sea un éxito o un fracaso, sino que los resultados en cuanto a la sustentabilidad ambiental, que implica la social, hasta el momento no se visualizan. Esto indica que la responsabilidad en el control, seguimiento y evaluación debe ser mayor por parte de las instituciones públicas, las cuales, a su vez, deben ser representativas de toda la población, por sobre los intereses sectoriales, grupales e individuales. La transición de la gestión pública a la delegación del servicio es compleja y amerita no solamente tener un buen diagnóstico técnico-financiero del problema del agua, sino conocimiento de la realidad socioeconómica y política de cada lugar, ya que no se trata de una dicotomía entre si es mejor o más eficiente lo público o lo privado, sino de la visión sociopolítica que respaldan ambas propuestas.

Es determinante la etapa de transición de lo público al sector privado, donde el poder público debe tener un papel protagónico, para lo cual debe ser legítimo y transparente, para informar a la población sobre los problemas y las ventajas de la gestión privada, dado que el agua es un tema muy sensible en lo político y social. La historia del proceso de concesión ocurrido en Aguascalientes no parece haber sido muy claro al respecto.

Para finalizar, insistir que la falta de acceso de una proporción importante de la población a los servicios de agua es producto de la exclusión económica principalmente, ya que la marginación es en relación a las características del proceso productivo actual, la cual sienta las bases de una discriminación no sólo al acceso, sino también de la calidad del agua y del servicio, y que, aunque ya sea la empresa privada o el sector público el que se encargue del suministro, mientras no haya una representación y participación legítima, real y efectiva de la población en la concepción y organización de los sistemas de servicio y las instituciones públicas, lo cual significa una visión política diferente, difícilmente podrá eliminarse la exclusión y desigualdad social en el acceso al agua, y además, que se cumplan las Metas del Milenio.

BIBLIOGRAFÍA

Axel Dourojeanni, *Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua, Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo del Programa 21, Serie Recursos Naturales*, CEPAL, Chile 2001.

Castro, J. y N. Laurie, *Cross-comparative report on the socio-political and cultural dimension*. Prinwass, Comisión Europea, 2004.

González Martínez, Pedro, *El caso del municipio de Aguascalientes en Sistemas tarifarios en los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento*. CNA, No. 3, 1999.

CNA, *Costo, Valor y Precio del Agua en México; Comité Técnico de Aguas Subterráneas del Acuífero Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación; Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional Hidráulico 2001-2006*.

CAASA, Concesionaria de Aguas de Aguascalientes, *Avances, 1995; Informe al Congreso del Estado*, México, 2001.

Ortiz Rendón, G. y Flor Cruz, Valencia, J., *Aspectos relevantes de la política del agua en México, en el marco del desarrollo sustentable*. INTERNET.

PRINWASS, *Informe Final del Caso de Aguascalientes, México*. Torregrosa, M., et al., 2003.

Saavedra Peláez, Fernando y A. Cervantes “*Población y recursos naturales: el caso del agua*” en La situación demográfica de México 2003. Consejo Nacional de Población, México 2003.

Zentella Gómez, J, Una experiencia de concesión en la prestación de los servicios públicos. Estudio de caso: el agua potable en Aguascalientes, Tesis, UNAM, México, 1998.