

Balance y expectativas de la gobernanza del agua en Aguascalientes. Una reflexión en torno a los quince años de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado*

Alex Ricardo Caldera Ortega**

Introducción

El nombre de la Villa de Nuestra Señora de las Aguas Calientes (1575), hoy simplemente Aguascalientes, proviene de las importantes fuentes acuíferas que se encontraban adyacentes al poblado original donde hoy se ubica la capital del estado.¹ Los manantiales de Ojo Caliente como se les conoció a estos, ubicados en la parte oriente de lo que hoy es la ciudad, fueron la principal fuente de suministro de agua para la localidad desde entonces y hasta principios de la década de los ochenta del siglo pasado.

Son varias las condiciones en Aguascalientes que en las últimas tres décadas determinaron que el tema del servicio del agua potable y alcantarillado se posicionara como uno de los prioritarios para la agenda pública de la ciudad y, en ocasiones, en la principal fuente de tensión social: a) La problemática de escasez siempre presente, y que se agudizó a finales de los setenta; b) El proceso de urbanización acelerada y aumento de la demanda del servicio en los ochenta; c) El proceso de descentralización municipal iniciado con la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983.²

Estas condiciones llevaron al gobierno del municipio de Aguascalientes, auspiciado por las autoridades estatales y federales a través de la CNA en 1993, a materializar la decisión de introducir la participación privada en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado. Quince años después del inicio de esta experiencia, la primera en su tipo en el país, se hace necesaria la reflexión en torno a sus resultados y expectativas futuras.

El concepto de gobernanza del agua, entendido como los arreglos institucionales que permiten una asignación y regulación eficaz en términos de sustentabilidad del recurso, es una buena guía para abordar la presente reflexión.

Las respuestas institucionales a la escasez

Ya desde la primera mitad del siglo XX en la ciudad de Aguascalientes la percepción y conciencia de la escasez estuvo presente. En el Archivo Histórico del Municipio de Aguascalientes podemos encontrar un boletín de 1934 o 1935 del presidente municipal de

* Este ensayo forma parte del libro: Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas*, Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, 2008.

** Candidato a Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Correo-e: profalexcaldera@yahoo.it

¹ Jesús Gómez Serrano, *La lucha por el control del agua en la Villa de Aguascalientes durante la primera mitad del siglo XVII*, mimeo, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002, p. 3.

² Alex Ricardo Caldera Ortega, "Agua, Participación Privada y Gobernabilidad en Aguascalientes", en David Barkin (coord.), *El Agua Urbana en México. Retos, debates y bienestar*, México, Universidad de Guadalajara, ANEAS, 2006, p. 215.

entonces en el que informa a todos los pobladores de esta ciudad que serán multados con 50 pesos quienes utilicen el agua proveniente del manantial de Ojo Caliente para otro uso diferente al uso doméstico.³ O el caso de 1941, cuando Celestino López Sánchez, presidente municipal de esta misma ciudad ordena la clausura de todos los baños públicos dado que el manantial mencionado en últimas fechas “ha venido proporcionando una cantidad reducida de este líquido [el agua], que no basta para cubrir las más apremiantes necesidades...”⁴

Precisamente en ese año es cuando el gobernador del Estado, Alberto del Valle, gestiona ante la Presidencia de la República un apoyo para perforar el primer pozo profundo en la colonia Gremial Ferrocarrilera para abastecer de agua al nororiente de la ciudad.⁵ En comunicación remitida por Alberto del Valle al Señor Isidro Mora y Navarro, presidente de la Junta de Aguas de los Manantiales de Ojo Caliente, le manifiesta que para la administración que él encabeza la escasez del agua es el problema que más preocupación le ocasiona.

La situación crítica del acuífero, por lo menos en la parte donde se asienta la ciudad de Aguascalientes, fue más que evidente cuando a principios de la década de los ochenta el manantial de Ojocaliente acabó por agotarse por completo. Pero para entonces la problemática era mayor ya que sumado a la escasez del recurso ya se podía hablar de problemas adyacentes al principal: “envejecimiento de la red de agua potable [que databa de por lo menos de la década de los cuarenta y cincuenta]; pozos deficientemente perforados y mal ubicados que proporcionaban muy poco caudal; tuberías mal dimensionadas y con múltiples fugas; tarifas que impedían la operación del sistema, y sobre todo, la capitalización para mejorarlo”.⁶

Esta situación extraordinaria de las características de la situación de la disponibilidad del recurso, y en particular del servicio, llevó a las autoridades federales y estatales a tratar de encontrar salidas extraordinarias con óptica local.⁷ En 1980 el Presidente López Portillo expidió un decreto mediante el cual la SAHOP debía entregar a los gobiernos estatales los sistemas de agua potable y alcantarillado. Para al año siguiente, con el fin de reglamentar la prestación de estos servicios, el gobierno estatal por su parte expidió la “Ley para Regular los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, mediante la cual se creaba en el orden estatal la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento. Para 1984, bajo el contexto de la reforma constitucional al 115, que tenía como objetivo el fortalecimiento municipal en el país, se creó la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), organismo descentralizado del municipio para operar el servicio en la

³ AHM, FH., C. 868, Exp. 46. El uso al que se referían era el se dirigía para riego de huertas, muy comunes en esa época todavía.

⁴ AHM, FH., C. 933. Exp. 19.

⁵ Desde el siglo XVI y hasta la década de los cuarenta del siglo XX sólo dos eran las fuentes principales de abastecimiento de la Villa de Nuestra Señora de las Aguas Calientes y posterior ciudad capital del Estado de Aguascalientes: el manantial de Ojocaliente y las aguas superficiales del río San Pedro.

⁶ Adolfo Madrid Alanís (coord.), *Manantiales, vida y desarrollo (siglo XVI-XX): Evolución de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Aguascalientes*, Aguascalientes, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes, 1995, p. 173.

⁷ Ya desde 1978 se había creado la Junta (Federal) de Agua Potable en el estado, la cual estría a cargo de administrar el sistema y amortizar los créditos que tanto el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (Banobras) y la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) del gobierno federal otorgarán para la realización de obra y de estudios técnicos necesarios para buscar la eficiencia el servicio. Madrid Alanís, *Ibid.* p. 165.

ciudad capital —salvo los del área rural que quedaban bajo la potestad de las autoridades estatales.

Por otro lado, la crisis económica de la década de los ochenta, el crecimiento vertiginoso a partir de la industrialización de la economía estatal y la llegada a la ciudad capital de cientos de familias provenientes de varios rincones del país —principalmente de la Ciudad de México— a partir de la llegada de la sede nacional del INEGI en 1986 hicieron que la sociedad de Aguascalientes y la misma ciudad demandara de las autoridades respuestas institucionales urgentes. El reto trajo consigo otro de los grandes problemas a los que se debían enfrentar las autoridades sucesivas, y que a finales de los ochenta hacia la situación aún más crítica: el endeudamiento creciente del organismo operador municipal (CAPA).

La alternativa elegida por los funcionarios estatales y municipales era la que ‘flotaba’ en el aire del discurso y estilo político del momento: incentivar la participación privada y los mecanismos de mercado en la prestación de servicios. Ya desde 1988, Ingenieros Civiles Asociados, S.A. (ICA) había participado con CAPA en la realización de diversos estudios sobre las redes de distribución hídrica urbana, la capacidad de los pozos y la posibilidad de abastecer a la ciudad de agua desde la zona de Peñuelas. En 1989 se le otorga un contrato de servicios a la sociedad entre ICA y el consorcio francés *Generale des Eaux* que conformaron la empresa Servicios de Agua de Aguascalientes, S.A. de C.V. (SAASA) para seguir con los estudios técnicos referidos, operar algunos servicios de rehabilitación de la red en la ciudad y mejorar el sistema de facturación y cobranza. A la postre, y dada la coyuntura en que la propia CNA se convirtió en el principal promotor de la participación privada como base de la modernización de la política hídrica del país, en 1993 se otorgó a este mismo consorcio la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de Aguascalientes por 20 años.⁸ Desde entonces la Concesionaria de Agua Potable de Aguascalientes, S.A. de C.V. (CAASA) se ha hecho cargo de este servicio.⁹

La alternancia política se produjo en 1995, y el Partido Acción Nacional (PAN) accede por primera ocasión al gobierno municipal de Aguascalientes. Su triunfo, en mucho basado en un discurso en contra de la participación privada en el servicio de agua potable, que dada la crisis de ese año y las fórmulas de indexación de las tarifas del agua potable las habían encarecido al extremo (más del 100%), generaron un evidente malestar entre la población que votó por el cambio político en lo local. En 1996 dada la presión política y los compromisos adquiridos, el alcalde Alfredo Reyes Velásquez intentó el rescate del servicio en febrero de 1996 sin éxito en términos de conseguir la remunicipalización. Lo único que logró es una renegociación del título de concesión con los siguientes resultados: ampliación de la concesión a un plazo de 30 años para amortizar la nuevas inversiones de la empresa, modificación de la estructura tarifaria pasándola a ser pagada de manera mensual y no bimestral, creación de un Fondo de Apoyo Social para beneficiar a los usuarios menos favorecidos económicamente,¹⁰ así como la ciudadanización del

⁸ El consorcio entre ICA y *Generale des Eaux* se le conocía como OMSA. Hoy cuando *Generale des Eaux* se ha transformado en *Veolia*, y se ha sumado a la española Fomento de Construcciones y Contratas, el consorcio se le conoce como PROACTIVA, Medio Ambiente.

⁹ CAPA desde este momento se trasformaría en la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CAPAMA) con funciones de supervisión sobre la empresa concesionaria.

¹⁰ El Fondo de Apoyo Social se integró de la siguiente manera: tanto la empresa como el gobierno municipal aportarían a partir de la tarifa un porcentaje para conformar un fondo que serviría para aplicar descuentos específicos

organismos supervisor del gobierno Municipal, que desde entonces se conoce como Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA).¹¹

En 1998 se decide realizar una auditoria financiera a la concesionaria, la cuál tensó la relación entre la empresa y el gobierno durante meses. Los resultados reportados dejaron claro que la supervisión por parte del gobierno local debía reforzar mecanismos para mejorar esta tarea en todas las áreas.¹²

Para 2000 cuando ya estaba instalado el cambio y la cohabitación política en todas las instancias de decisión del Estado,¹³ se observó la necesidad de una visión más integral de los usos del agua y sobre todo la atención de los sistemas de aguas de los demás municipios del Estado. La antigua Ley de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado del Estado que había funcionados desde 1993 y que había posibilitado la participación privada en el servicio de agua potable, tuvo que ser sustituida por la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes que a parte de hacer funcional a los organismos operadores (incluido CCAPAMA como organismo supervisor) al otorgarles capacidad reguladora y darles más instrumentos para gestionar sus recursos, se incluye una visión integral para los demás usos sobre todo en lo que toca al saneamiento de aguas a través de su tratamiento.¹⁴

Además se crea como organismo público descentralizado el Instituto del Agua del Estado de Aguascalientes con facultadas de planeación y programación hídrica en la entidad, ejecución de obra convenida con la federación y municipios, promover el uso eficiente y preservación del agua, asistir técnicamente a unidades y distritos de riego, apoyo para el logro de autosuficiencia administrativa financiera y técnica por parte de los organismos operadores en los municipios, promover y hacer cumplir el reuso y tratamiento de las aguas residuales y prestar los servicios cuando se requiera.¹⁵

En octubre de 2001, se concreta la fusión entre SAASA y CAASA, la cual ya se había acordado con el gobierno municipal de la capital desde 1999, por lo que SAASA desapareció, eliminando con esto los problemas detectados en la auditoría de 1998 para supervisar integralmente a la empresa concesionaria.

a familias de bajos recursos, principalmente personas de la tercera edad. Este porcentaje alcanza el 4.6 % de la facturación. Las tarifas por otra parte adoptarían la modalidad de cobro mensual (a 20 m³) y no de forma bimestral tal y como funcionaba antes (a 40 m³), y con una nueva estructuración en cuanto a su composición, estableciéndose una “parte del concesionario” —costos de operación y amortización— y otra “del concedente” —derechos de CAPAMA y CNA— y la parte para el Fondo de Apoyo Social.

¹¹ Para la aprobación de las tarifas y el plan de trabajo de CCPAMA el organismo contaría desde entonces con un Consejo Ciudadano que estará integrado por ciudadanos de todos los usos (doméstico, comercial e industria) ha invitación del propio gobierno municipal.

¹² La “subcontratación” de servicios a la empresa hermana SAASA hacia imposible auditar los costos y gastos en relación a ella, dejando fuera una parte importante y considerable en montos para auditar

¹³ En 1998 el PAN, con el empresario Felipe González González, había conseguido el triunfo del Gobierno del Estado y la mayoría del Congreso local y en cinco municipios del interior, a parte del de la capital donde se ratificó el triunfo panista con Luis Armando Reynoso Femat.

¹⁴ El decreto de la Ley del Agua del Estado de Aguascalientes se aprobó en sesión del Congreso local el 06 de julio de 2000.

¹⁵ *El Sol del Centro*, 6 de noviembre del 2000.

Las fracciones del PRI, del PT, del PVEM y del PRD, así como algunos diputados del PAN, aprobaron el 4 de julio de 2002 reformas a la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes tendientes a suprimir la posibilidad de los cortes a usuarios morosos. En la propuesta se planteaba además la posibilidad de que el Congreso fuera quien determinara los montos de la tarifa y manejara la operación del Fondo de Apoyo Social.¹⁶ Por su parte el gobernador Felipe González González decidió vetar dichas reformas.¹⁷ En reiteradas ocasiones estos partidos han intentado sacar adelante estas reformas, pero por diversas razones dichos cambios nunca se han podido materializar.

El año 2004 el PAN ratificó sus triunfos en el gobierno del Estado, el gobierno municipal de la capital y la mayoría del Congreso local.¹⁸ Lo cerrado de la contienda en la capital y la postura de la oposición para seguir utilizando el discurso contra la concesionaria para administrar su liderazgo y presencia mediática llevó al alcalde Martín Orozco en 2005 a impulsar una nueva auditoría integral a CAASA. Los resultados que fueron dados a conocer hasta agosto de 2006, se pueden resumir en lo siguiente (CCAPAMA 2006):

- En materia de obra pública se identificaron deficiencias en los procesos de licitación, costos superiores a los del mercado, así como empresas no registradas en el padrón estatal de constructores.
- La presencia de aire en algunas redes, generado por el mal estado de la infraestructura y otros problemas como fugas, falta de presión y cobros elevados.
- Se adolece de un instrumento normativo que permita tener vigente y actualizados los indicadores que se establecen en cada uno de los anexos [del título de concesión].
- Los descuentos que se realizan a los usuarios morosos en el programa de miércoles ciudadano, ponen en desventaja a los usuarios cumplidos, afectando con esto los recursos del fondo de apoyo social.
- Existencia de cobros en cuentas ya suspendidas por falta de pago anterior y que ahora son casas deshabitadas o lotes baldíos.
- Los recursos extraordinarios gestionados por el gobierno municipal no estuvieron impactados en las corridas financieras.

A partir de esta auditoría CCAPAMA y CAASA se comprometieron en varios rubros, entre ellos: Procurar la obra pública a los constructores locales; ajustar del consumo de los usuarios el impacto de volumen de aire medidos por error en los casos que se identifique esta situación; generar incentivos a usuarios cumplidos a partir de sorteos semestrales de una casa habitación; transformación del área comercial en una dirección de atención ciudadana como instancia de

¹⁶ *El Heraldo*, 24 de enero de 2003.

¹⁷ En realidad se trató de un “veto de bolsillo”, es decir, el Ejecutivo simplemente no publicó las reformas referidas, cuestión que se posibilitó dado lo poco claro de la Constitución local en esta materia.

¹⁸ La gubernatura recayó en el empresario de la construcción y exalcalde de la capital Ing. Luis Armando Reynoso Femat y la presidencia municipal en el C.P. Martín Orozco Sandoval, exlíder de su bancada en la anterior legislatura del Congreso e identificado con el grupo institucional de PAN.

orientación al ciudadano ante las gestiones con CAASA; suspensión del cobro cuando exista corte, cuando la casa esté deshabitada o se trate de lotes baldíos; ampliación del Fondo de Apoyo Social con una aportación anual de dos millones de pesos provenientes de la empresa para beneficiar concretamente a mamás jefas de familia;¹⁹ la instrucción para elaborar un Plan Integrado de Recursos Hídricos para el municipio de Aguascalientes con un horizonte al 2030; y por último la disminución de la tarifa en 10% en el consumo de los primeros 20 m³ para el uso doméstico urbano y para los primeros 30 m³ en la tarifa doméstica rural (CCAPAMA 2006).

En cuanto a la Ley de Agua del Estado la reforma para evitar los cortes de agua a usuarios morosos se pudo contener, incluso en un nuevo intento de los diputados del PRI en noviembre de 2005. Sin embargo, el texto sí ha sufrido algunas modificaciones en elementos secundarios que al parecer dejan más claro algunos temas que en el debate público habían generado controversia. Estas reformas se han verificado en 2003, 2004, 2007 y 2008.

¹⁹ Esto se sumaría a los 17 millones de pesos que anualmente ya beneficiaban a pensionados, jubilados, personas de la tercera edad y familias de escasos recursos. CCAPAMA Presentación de los beneficios producto de la auditoría realizada al servicio de agua potable en el municipio de Aguascalientes, julio de 2006.

Tabla 1. Reformas a la Ley de Aguas del Estado de Aguascalientes (2003-2008).

| <i>Fecha de publicación</i> | <i>Artículo (s)</i> | <i>Contenido</i> |
|-----------------------------|--|---|
| 27 de octubre de 2003 | 77 (adición) 78 (reforma) | Obliga a los prestadores de servicios a poner medidores de forma accesible para su lectura incluido en los condominios que son abastecidos por una sola toma. |
| 13 de septiembre de 2004 | 5 (adición) | Se le faculta al INAGUA a coordinarse con los municipios para realizar estudios de comportamiento dinámico de las grietas y formular cartas urbanas que contengan las grietas geológicas detectadas. |
| 12 de febrero de 2007 | 77 (adición) 96 (reforma) 98 (adición) 101 (adición) 104 (adición) | Se aclara el derecho del usuario para poder hacer sus lecturas de medidor, así como la obligación de cuidar su no deterioro. Las tarifas siguen siendo determinadas por el prestador de servicio, con supervisión del INAGUA, pero con previa aprobación del Cabildo del Ayuntamiento. Se obliga a los prestadores del servicio a enviar anualmente al Cabildo los estudios técnicos para los nuevos componentes de las tarifas para que este cuerpo colegiado lo estudie y lo apruebe en su caso. Obliga al Cabildo a enviar las formulas de las nuevas tarifas al Diario Oficial y a un diario de circulación estatal para su publicación. Otorga el derecho al usuario para cuando considere que el cobro es superior a lo realmente consumido pueda ir a la ventanilla del prestador de servicio para que este realice una inspección técnica. Si la respuesta de dicho dictamen tarda más de dos días el usuario sólo cubrirá el promedio de su historial de pago hasta que no reciba su dictamen. |
| 16 de junio de 2008 | 104 (adición) | Obliga al municipio o prestador de servicio a que una vez que suspendan el suministro de agua a un usuario, a no cobrar las cuotas mensuales posteriores a la suspensión, sino hasta que sea reconectado. |

Fuente: Congreso del Estado de Aguascalientes.

Estas reformas atienden asuntos complementarios que se consideraron necesarios para un funcionamiento eficiente en términos generales del servicio de agua potable y alcantarillado para todo el Estado. Pero es evidente que dejan sin efecto las intenciones de algunos actores para afectar directamente el modelo de participación privada en la prestación del servicio en la capital. Sin embargo, en ellas han participado por ejemplo los partidos que en ciertos momentos han dejado ver una posición crítica al modelo. Sobre todo la última reforma, la del 16 de junio de 2008, fue un acuerdo tomado por unanimidad entre todos los partidos representados en el

Congreso local.²⁰ Si bien la materia de la reforma es el artículo 104, que es el que determina la posibilidad de los cortes a usuarios morosos, sólo se le adicionó la prohibición al municipio o prestador del servicio para seguir cobrando las cuotas mensuales una vez cortado el suministro.

El actual presidente municipal de Aguascalientes, el priísta Gabriel Arellano Espinosa, en campaña durante 2007 manejó el discurso de que era necesario introducir mecanismos de competencia a CAASA. Ya a la cabeza del gobierno local, las declaraciones se han modificado al decir que esta opción sólo es posible para los nuevos fraccionamientos que no estuvieran conectados a la red actualmente existente. El tema durante todo 2008 ha sido muy marginal y sin trascendencia.

Política, debate público y toma de decisiones (2002-2008)

Como ya lo he descrito en otro lugar,²¹ las decisiones que han moldeado el cambio institucional en tono al servicio de agua potable y alcantarillado en Aguascalientes —por lo menos en el periodo 1989-2001— estuvieron contextualizadas por: a) la crisis económica; b) la tensión social alimentada por el rechazo al modelo y a la alza de tarifas; c) la alternancia política; y d) las recomendaciones por parte de la autoridad federal para modernizar el servicio.

Estas condiciones aceleraron el cambio y condicionaron sus resultados. En adelante, la disputa en torno a los principales mecanismos de operación del modelo de concesión siguió generando tensión y controversia en el debate público. Queda claro que la tensión política es permanente ya que las visiones de los actores tienden polarizarse y en muchas ocasiones a ser utilizado el asunto con fines oportunistas por parte de líderes partidistas y sociales para promover su presencia mediática y promoción política.²²

En 2002 y hasta la fecha, el tema de los cortes a los usuarios morosos es uno de los que ocupan mayor atención de la discusión entre los partidos representados en el congreso local, líderes empresariales, sociales y medios de comunicación. Tanto el PAN, varios alcaldes de los municipios, incluidos el de la capital, así como el director de CCAPAMA y el gerente de CAASA, defendieron en su momento la postura del gobernador para vetar los cambios que pretendían suspender la posibilidad de los cortes, argumentando que la tarifa no se puede decidir políticamente y que los municipios deben contar con instrumentos que aseguren el pago por el servicio. Uno de los argumentos que complementa el discurso de estos actores, es que de aprobar estos cambios se incentivaría la cultura del no pago y se estaría beneficiando más particularmente a los usuarios de mayores rangos de consumo.

Por su parte, el PRI, el PT y el PRD, seguido por varios líderes de organizaciones sociales, han insistido desde entonces en la necesidad de aprobar dichas reformas a la legislación, ya que aseguran, esto favorecería a los sectores más desprotegidos. Declaraciones en medios, manifestaciones públicas ante la presidencia municipal de la capital o tomas simbólicas de las oficinas de la empresa concesionaria son las acciones emprendidas por estos actores partidistas y político-sociales para presionar. Insisten en pedir revisión del título de concesión, remunicipalizar

²⁰ La elección intermedia de 2007 dio al PRI 14 de los 27 diputados del Poder Legislativo local. El PRI también recuperó la presidencia municipal de Aguascalientes después de 13 años de haberla perdido.

²¹ Alex Ricardo Caldera Ortega, *Op. cit.*, p. 215.

²² *Ibid.* p. 216.

el servicio o en su defecto encontrar mecanismos mixtos que generen competencia. El discurso de estos actores se dirige contra la concesionaria argumentando que los cortes de servicio se hacen de manera indiscriminada y sobre todo, contra los usuarios de menores capacidades económicas. Coyunturalmente han surgido otro tipo de temas como el de la exigencia de pago del servicio por parte de los planteles educativos de educación básica, el ‘encapsulamiento’ de medidores o el tandeo en ciertas colonias.²³

Normalmente el efecto de las acciones y declaraciones mediáticas de los actores políticos opositores no llegan a generar acciones o decisiones directas de trascendencia, pero han obligado a la autoridad municipal y a otros actores como el Congreso local a tratar de negociar alternativas, estableciendo nuevos acuerdos con la empresa concesionaria, incluso llegando a modificar la legislación hídrica estatal de manera accesoria.

Por su parte, los funcionarios declaran normalmente en términos de comprometerse a intensificar la vigilancia hacia la empresa y exigir buen desempeño por parte de ella, seguir fortaleciendo el Fondo de Apoyo Social y, en general, a rechazar la salida de la remunicipalización ya que el costo financiero para el municipio sería imposible de cubrir.²⁴

En definitiva los temas como el de la remunicipalización o el de modificar a la Ley de Agua del Estado para evitar los cortes a usuarios morosos encuentran contrapeso no sólo por parte de las autoridades municipales o los actores políticos ligados al gobierno, sino de actores sociales como el conjunto de cámaras empresariales locales y profesionales, incluso de organizaciones civiles con fuerte presencia social como el Movimiento Ciudadano por el Agua, quienes en reiteradas ocasiones han pedido mesura y responsabilidad para tomar las mejores decisiones que aseguren la sustentabilidad del recurso y de la ciudad para el futuro.

Para identificar los elementos que componen la agenda de la discusión reciente en torno al asunto del servicio de agua potable, e identificar la incidencia de los actores en la transformación del marco institucional, sirve diferenciar entre dimensiones de discusión. Para ello tomo la propuesta del analista de políticas William Dunn que separa la agenda en tres tipos de asuntos: estratégicos, funcionales y operativos.²⁵ El estructurar los elementos de la agenda a partir de una clasificación por asuntos sirve para identificar la capacidad de los actores para actuar e incidir en el proceso de toma de decisiones en diferentes arenas.²⁶

²³ Seguramente cada uno de estos asuntos merecería una explicación más amplia en lo particular, sólo aclararé lo referente al ‘encapsulamiento’ de medidores, ya que los otros son controversias que se presentan de manera común en la mayoría de las ciudades medias mexicanas con escasez de agua. A principio de 2005 se generó una discusión pública en torno a la decisión de CAASA de colocar los medidores de consumo en compartimientos subterráneos ubicados en la parte exterior de los domicilios de los usuarios, en los que sólo el personal de la empresa tendría acceso a la lectura. Diputados locales de las fracciones parlamentarias del PRI, PT y PRD insistieron que con estas acciones eran violatorios del derecho de los usuarios a revisar por ellos mismos sus propios consumos.

²⁴ El costo de esta decisión lo han calculado funcionarios municipales en el rango de los 450 a los 600 millones de pesos. *El Herald*, 28 de octubre de 2002.

²⁵ Se hace necesario aclarar lo que se entiende por asunto público: Son los elementos del problema sobre los cuales existe un desacuerdo entre los actores involucrados, y se discute entorno a estos. William Dunn, *Policy Analysis: an Introduction*, 2a. ed., U.S.A., Prentice Hall, 1994.

²⁶ Los asuntos o temas también se refieren al tipo de arenas en las que se mueven y tienen influencia los actores. Una arena es entendida como un campo de juego en el que interactúan un conjunto de actores, a partir de ciertos arreglos organizacionales, donde las decisiones son tomadas. Una arena se conforma a partir de actores con similares

Tabla 2. Ubicación de los asuntos de la agenda pública.

| <i>Asuntos</i> | <i>Elementos de la agenda</i> | <i>Actores relevantes</i> |
|-------------------|--|--|
| Estratégicos | <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en los términos legales de la concesión o la remunicipalización del servicio. • Modificación a la Ley de Agua del Estado para impedir cortes al servicio. | Gobierno Municipal/CCAPAMA Congreso del Estado Poder Judicial Gobernador del Estado/Secretaría General de Gobierno/INAGUA Partidos Políticos |
| Funcionales | <ul style="list-style-type: none"> • Nuevos mecanismos de supervisión, control y monitoreo hacia la empresa. • Funcionamiento del Fondo de Apoyo Social. • Nuevas inversiones para recuperación de agua pérdida. • Mecanismos y fórmulas para integrar y calcular las tarifas. • Nuevas facultades al INAGUA. | Gobierno Municipal/CCAPAMA CAASA Gobierno del Estado/INAGUA Cabildo (partidos representados) CNA |
| <i>Operativos</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Cobro a instituciones educativas públicas. • ‘Encapsulamiento’ de medidores. • Tandeo. • Negociación de deudas con usuarios morosos. | Gobierno Municipal/CCAPAMA CAASA Gobierno del Estado/INAGUA y otras agencias como el IEA e ISEA Cabildo (partidos representados) Organizaciones sociales Medios de comunicación |

En los temas estratégicos se encuentra obviamente los que determinarían el futuro del modelo de concesión, incluidos los mecanismos e instrumentos para su eficiencia. Los actores con capacidad de influencia en este nivel son aquellos facultados en hacer cambios de trascendencia en el tipo de reglas que definen la modalidad de prestación del servicio, es decir, pública o privada, y definen la capacidad de los demás actores para actuar en el otro conjunto de asuntos (funcionales y operativos).²⁷ Para el caso de Aguascalientes aquí sólo se incluyen a los actores formales del

capacidades de acción y constreñidos por el mismo conjunto de reglas. Actores con más capacidad de decisión tenderán obviamente incidencia en asuntos estratégicos y funcionales. Los temas operativos serán más regularmente abordados y discutidos por el resto de actores con menores capacidades. Erik-Hans Klijn, *Complexity in decision-making: Connecting decisions, arenas and actors*, Paper for Seminar Series “Communication and Space for Change: actors, interfaces and interactions”, Draft, Wageningen University, 2007.

²⁷ Aquí los asuntos estratégicos, funcionales y operativos se empanan con la clasificación que hace Elinor Ostrom para las instituciones, entendidas estas como el conjunto de reglas y normas, formales e informales, que dan forma a la interacción humana. La clasificación de Ostrom es la siguiente: las reglas llamadas *constitucionales* determinan la estructura de autoridad y de ejercicio del poder, a la vez que propone el conjunto de ideas y valores que definen no sólo los objetivos políticos e instrumentos de las políticas, sino inclusive define la naturaleza de los problemas; las reglas *de elección colectiva* regulan la asignación de derechos, los instrumentos que tratan de resolver las controversias y los conflictos entre usuarios, o definen los criterios para las políticas o los planes operativos; las reglas *operativas* afectan directamente las decisiones cotidianas de los apropiadores y usuarios del recurso, relativas al cuándo, dónde y cómo extraer las unidades, quién debe supervisar, qué información debe intercambiarse o retenerse, qué recompensas o sanciones asignar. Elinor Ostrom, *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de la Acción Colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

régimen político, es decir, a los poderes públicos constituidos y autoridades responsables directas de la prestación del servicio. Estos temas, como se ha mostrado en el desarrollo de este trabajo, no han presentado cambio en lo absoluto. Los actores en esta arena han optado por la estabilidad del modelo.

La dimensión de temas funcionales incluye aquellos tópicos que definen las reglas de operación del servicio en general. En el periodo analizado se identifica la discusión de temas como los de nuevos mecanismos de supervisión y monitoreo a la empresa concesionaria, funcionamiento del Fondo de Apoyo Social, la necesidad de más inversiones en infraestructura, los mecanismos y fórmulas para integrar las tarifas, así como el otorgamiento de nuevas facultades al INAGUA. En estos temas hubo acuerdos entre el gobierno municipal y la empresa concesionaria en varios momentos, en los que destaca la auditoría de 2005-2006, o entre los partidos representados en el Congreso local en las reformas a la Ley de Agua del Estado en 2003, 2004, 2007 y 2008.

Los asuntos operativos son aquellos en los que los actores opositores al modelo de concesión han estado más atentos, pues son temas coyunturales que les ha permitido abanderar causas específicas y captar la atención de los medios de comunicación. Estos temas han encontrado atención directa por parte de CCAPAMA y CAASA, y sobre los cuales también se han concretado acuerdos entre estos dos actores, e incluso han sido ratificados en las modificaciones a la legislación hídrica antes mencionadas.

En general podemos decir que los cambios institucionales de 2002 a la fecha han sucedido en un marco de crecimiento medio en lo económico, de estabilización en la dinámica del sistema político local, de aceptación social de los estándares de calidad del servicio y de apoyo financiero por parte del gobierno federal y estatal para seguir invirtiendo en infraestructura hidráulica. Esto ha ocasionado que la transformación de la legislación hídrica haya sido tendiente a la estabilización de las reglas para la eficiencia del servicio dentro del modelo de concesión.

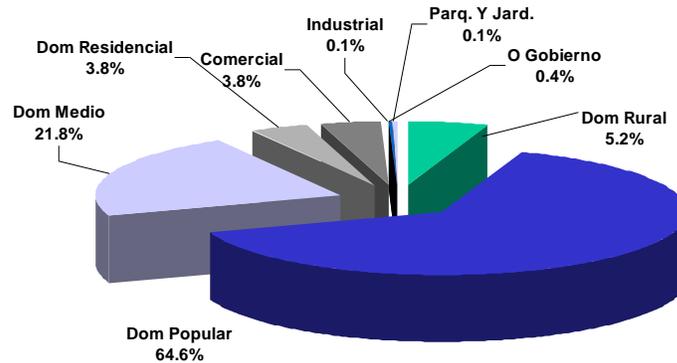
Los resultados

Lo cierto es que Aguascalientes, a partir de los cambios institucionales promovidos en los últimos quince años, ha avanzado en materia de gestión del agua, posicionándose a la vanguardia en el orden nacional en materia de operación eficiente del servicio de agua potable y alcantarillado.

Las características generales del sistema incluye 182 pozos de extracción de agua que van desde los 300 m a los 600 m. de profundidad. Con una temperatura del líquido en estos depósitos subterráneos del rango entre los 35° a los 45° centígrados. La red de agua potable alcanza los 1,600 kilómetros y la de alcantarillado los 1,584 kilómetros. La concesionaria administra 6 plantas de tratamiento y 22 plantas de oxidación. La cobertura se calcula en 200 mil domicilios urbanos y 46 mil en comunidades urbanas (CAASA 2008).

El padrón de usuarios está compuesto tal como lo muestra la gráfica 1. El uso doméstico abarca el 95% del padrón (subagrupado en doméstico popular, medio y residencial, así como doméstico rural), mientras que el comercial alcanza alrededor del 4%, y el restante 1% lo cubre el uso industrial, el de gobierno y el utilizado para parques y jardines públicos.

Gráfica 1. Padrón de usuarios.



En términos de eficiencia, no podemos negar los avances (INEGI 2007, CAASA 2008):

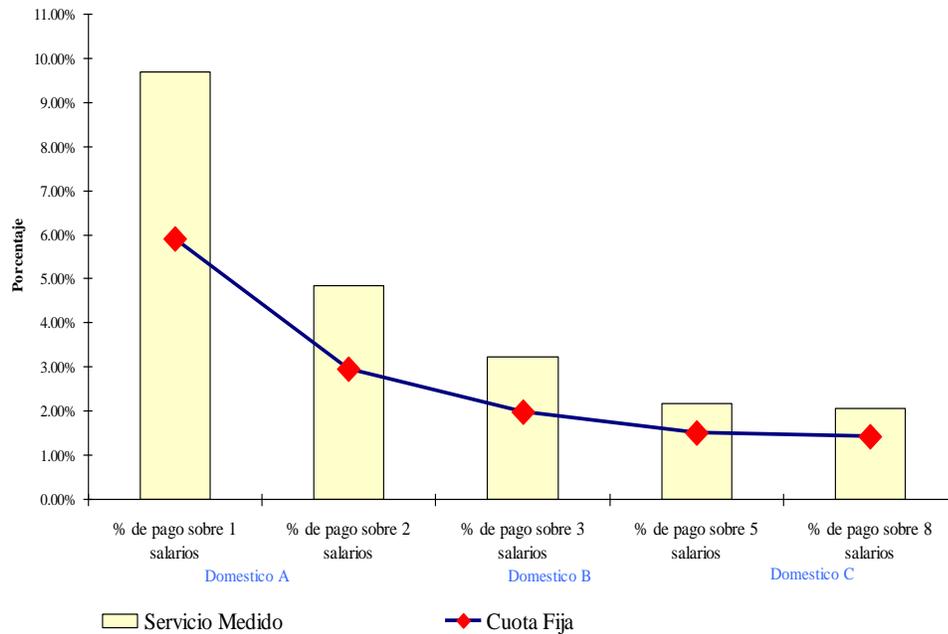
- Antes de la concesión la cobertura tanto de agua potable, alcantarillado y saneamiento eran de alrededor del 90%, hoy se cubre en estos rubros el 99%, 98% y 98% respectivamente.
- Aguascalientes a partir de 1996 observa una disminución clara en los patrones de consumo de los usuarios al pasar de 379 litros por habitante al día en 1996 a 280 lts./hab./día en 2007.²⁸
- En 1989 no había procesos de cloración del agua, hoy se alcanza el 100% del total producido.
- Las colonias con servicio las 24 horas antes sólo eran alrededor del 40%, hoy el 80%.
- El desasolve se realiza en el 50% de las redes al año, antes no se tenía registro de este tipo de acciones.
- Al alcantarillado se le recogen 50 muestras al mes para análisis de agua residual y 264 monitoreos al mes de explosividad y toxicidad.
- Se cuenta con tecnología de punta como cámaras de video para pozos y redes de agua potable y equipo de detección de fugas no visibles. Para el alcantarillado se cuenta con camiones para desasolve y dos cámaras de revisión. Para el área comercial se cuenta con sistema informático de autoría en el que se tienen los consumos históricos de todos los usuarios, así como terminales portátiles para la toma de lecturas, servidores por red, e infraestructura de telecomunicaciones a través de fibra óptica.
- La atención al público se realiza en 7 oficinas en 5 sectores en los que está organizado el sistema, y se extiende la red de atención a 79 centros de recaudación (a través de bancos, farmacias y tiendas de autoservicio).

²⁸ Al seguir con políticas de eficiencia física, es decir, de permanencia en los volúmenes producidos a pesar del aumento de tomas domiciliarias relacionado con el crecimiento demográfico, apoyados en programas de promoción de la cultura del agua, y la existencia de incentivos para el uso racional, se pueden proyectar usos más eficientes del líquido en el futuro que se mantengan alrededor de los 238 lts./hab./día en los siguientes 25 años (CAASA 2008).

- La eficiencia comercial alcanza el 97%, cuando en 1989 era de tan sólo el 45%. Es decir sólo un 3% o está rezagado en sus pagos o es moroso.

La tarifa impacta en la economía familiar de la siguiente manera (Gráfico 2). Para los usuarios del uso doméstico A (popular) se ha calculado que el impacto en el salario mínimo representa el 6% y el 9.7% dependiendo de si cuentan con servicio medido o cuota fija, respectivamente. Para el doméstico B (medio) el 4%-5% con servicio medido y el 2.5%-3% con cuota fija. Y para los usuarios del servicio doméstico C (residencial) 2.5% en servicio medido y 2% en cuota fija.

Gráfica 2. Impacto en el salario mínimo.



Fuente: CAASA (2008).

Los resultados en general pueden calificarse de satisfactorios. Esto es percibido por la población sin duda. El impacto en la opinión pública de las decisiones de transformación institucional, junto con la percepción de los usuarios en términos de la calidad del servicio, han contribuido a que la población considere que el tema del agua ya no el problema número uno del municipio y por lo tanto se pueda decir que a los usuarios no les importa realmente si el servicio es prestado por el gobierno o una empresa privada.²⁹ Para respaldo de lo anterior, las últimas encuestas disponibles plantean que ante las percepciones generales de la población del municipio el tema del agua ha bajado de entre las prioridades a resolver del conjunto de problemas públicos de la ciudad. Sin embargo, el problema de la escasez del recurso en la ciudad es un tema cada vez más conciente,

²⁹ Como hipótesis creo que la percepción por parte de la población de la ciudad de Aguascalientes del tema del agua como problema público en los primeros años de la concesión pudiera haber estado referida más bien a los conflictivo que fue el proceso político de cambio de esquema, y más recientemente —por lo menos desde hace unos diez años— al reconocimiento propiamente dicha de la escasez.

lo que sin duda se ve reflejado en los patrones de consumo los cuales han disminuido considerablemente.³⁰

Tabla 3. Percepción del principal problema de la población

| <i>Problema</i> | <i>Ranking 05</i> | <i>Mar/99</i> | <i>Abr/00</i> | <i>Mar/01</i> | <i>Mar/02</i> | <i>Mar/03</i> | <i>Mar/04</i> | <i>Mar/05</i> |
|---------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Desempleo | 1 | 26.4 | 31.2 | 17.9 | 34.7 | 35.8 | 60.9 | 66.7 |
| Inseguridad | 2 | 64.7 | 70.2 | 43.1 | 30.9 | 41.3 | 33.0 | 38.6 |
| Servicios públicos | 3 | 19.1 | 28.0 | 5.2 | 3.4 | 7.4 | 7.7 | 12.3 |
| Agua potable | 9 | -- | -- | 16.0 | 14.0 | 21.6 | 10.7 | 11.9 |

Fuente: Consulta Mitofsky, *Aguascalientes: Evaluación de gobierno*. Marzo de 2005.

Lo que sí queda claro es que Aguascalientes a la mitad del camino, en una concesión que se pactó para treinta años, ha tenido claros avances en materia de calidad en el servicio, pero muestra evidentes retos en lo que respecta a la recuperación de caudales perdidos en la conducción, cultura del agua, transparencia y rendición de cuentas, y sobre todo, participación ciudadana.

A pesar de las inversiones de la propia empresa, gobiernos federal, estatal y municipal la eficiencia física de la red es alrededor del 60%. Las pérdidas en este sentido por este concepto no son sólo para la empresa, sino para la sociedad en su conjunto. El trabajo de fomento de una cultura del cuidado del agua ha tenido buenos efectos hacia con la población infantil, pero poco sobre los adultos que presentan patrones de comportamiento irracionales. El uso político del tema se debe principalmente a la poca información que los líderes de opinión, políticos, sociales y mediáticos tienen sobre el asunto. Por su parte la población sigue sólo tomada en cuenta en su dimensión como usuarios, pero poco o nada como ciudadanos con posibilidades efectivas de influir y participar directamente en el proceso de toma de decisiones. En todo esto encontramos los principales retos del servicio, no sólo para los siguientes quince años, sino en un horizonte mayor que trasciende la concesión del servicio.

¿Cómo llegamos a la gobernanza del agua?

El concepto de gobernanza del agua, entendido ésta como los arreglos institucionales que permiten una asignación y regulación eficaz en términos de sustentabilidad del recurso, es una buena guía para abordar la reflexión final.³¹

Las reformas institucionales que han insertado el modelo de participación privada en el servicio de agua potable y alcantarillado en Aguascalientes no sólo ha tenido ciertos resultados sobre la calidad del servicio mismo, sin duda también se ha dado un efecto en la relación misma entre Gobierno y sociedad. No sólo han cambiado la expectativas de la gente en cuanto a la calidad, si no que han transformado las fuentes de legitimidad política de las instancias de gobierno.

Queda claro que la crisis del agua, a parte de tener una naturaleza natural y técnica, es esencialmente política.³² La idea anterior nos ayuda a entender el principal reto que tiene el

³⁰ Véase *supra*.

³¹ Global Water Partnership, *Effective Water Governance*, 2003.

³² Alex Ricardo Caldera Ortega, "Agua y política: La dimensión sociopolítica de la modernización y reestructuración institucional de los servicios de agua potable", en *Páramo del Campo y la Ciudad*, número 7, año 3, Toluca, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, 2005.

modelo para encontrar efectivamente el camino para asegurar la sustentabilidad del recurso para el futuro: encontrar arreglos institucionales que produzcan un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

La experiencia en muchas partes del mundo ha demostrado que los arreglos institucionales más efectivos para asegurar la sustentabilidad del medio ambiente son aquellos en los que han participado los usuarios ampliamente, en el que se encuentran bien representados los intereses y preferencias de todos los involucrados.³³ Las mejores formas encontradas son aquellas que posibilitan desarrollar el sentido de la equidad, la innovación, la adaptación y el aprendizaje de los usuarios y de los prestadores de servicio.

Un problema real en Aguascalientes es el cómo llegar a acuerdos entre los tipos de usuarios del agua. El sistema general de equilibrio del acuífero de Aguascalientes, principal fuente de abastecimiento para todos los usos (agropecuario, público urbano e industrial) se encuentra comprometido en un déficit anual de 234 hm³. El uso agrícola consume el 80% del recurso, el público urbano el 18% y el industrial alrededor del 1%. A nivel del acuífero el Consejo Técnico de Agua Subterránea del acuífero interestatal Ojocaliente-Aguascalientes-Encarnación es un buen inicio, pero lo importante es llegar a concretar acuerdos para bajar la presión sobre el mismo, reduciendo la extracción y transformando sistemas de producción agrícola, reutilizando líquido, transfiriendo entre usos y cambiando patrones de consumo.

En el ámbito del uso público-urbano del municipio capital se observa, de acuerdo a lo descrito y analizado aquí, que las posibilidades de encontrar camino seguro a la sustentabilidad del recurso es mediante formas colaborativas. Lo conflictivo del proceso político en el municipio de Aguascalientes demuestra que el principal reto tiene que ver con instrumentos que permitan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Medios de comunicación, organizaciones sociales, partidos políticos y ciudadanos en lo general deben contribuir de manera responsable a la gobernanza del agua.

Por ejemplo, el papel de supervisión que realiza CCAPAMA hacia la empresa concesionaria debe fortalecerse por medio de la sociedad. Se ha desaprovechado el potencial del Consejo Ciudadano del organismo para realizar un trabajo de regulación más abierto, transparente y efectivo.

Al debate público en torno a las mejores alternativas a la crisis del agua en Aguascalientes le hace falta mecanismos para el aprendizaje colectivo, y al proceso de toma de decisiones de incorporación de información técnica y validada científicamente producida por especialistas locales, de adaptación de políticas y acciones de acuerdo al contexto así como producto de las necesidades del momento.

Desde hace tiempo, no sólo en México sino en el mundo, se ha reconocido que los retos para superar la crisis del agua parten de buenos diseños institucionales que incentiven la cooperación entre la sociedad, el gobierno y el sector privado. El fin último, no se nos debe olvidar, es una gestión sustentable del recurso hídrico para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

³³ Véase por ejemplo William Blomquist, *Dividing the Water: Governing Groundwater in Southern California*, San Francisco, ISC Press, 1992; y John T. Scholz y Bruce Stiftel, *Adaptive Governance and Water Conflict. New Institutions for Collaborative Planning*, Washington, Resources for the Future Press Book, 2005.

Referencias citadas

Blomquist, William, *Dividing the Water: Governing Groundwater in Southern California*, San Francisco, ISC Press, 1992.

Caldera Ortega, Alex Ricardo, “Agua y política: La dimensión sociopolítica de la modernización y reestructuración institucional de los servicios de agua potable”, en *Páramo del Campo y la Ciudad*, número 7, año 3, Toluca, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, 2005.

_____, “Agua, Participación Privada y Gobernabilidad en Aguascalientes”, en David Barkin (coord.), *El Agua Urbana en México. –Retos, debates y bienestar–*, México, Universidad de Guadalajara, ANEAS, 2006.

Dunn, William, *Policy Analysis: An Introduction*, 2a. ed., U.S.A., Prentice Hall, 1994.

Global Water Partnership, *Effective Water Governance*, 2003.

Gómez Serrano, Jesús, *La lucha por el control del agua en la Villa de Aguascalientes durante la primera mitad del siglo XVII*, mimeo, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2002, p. 3.

Klijn, Erik-Hans, *Complexity in decision-making: Connecting decisions, arenas and actors*, Paper for Seminar Series “Communication and Space for Change: actors, interfaces and interactions”, Draft, Wageningen University, 2007.

Madrid Alanís, Adolfo (coord.), *Manantiales, vida y desarrollo (siglo XVI-XX): Evolución de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Aguascalientes*, Aguascalientes, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes, 1995.

Ostrom, Elinor, *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de la Acción Colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Scholz, John T. y Bruce Stiftel, *Adaptive Governance and Water Conflict. New Institutions for Collaborative Planning*, Washington, Resources for the Future Press Book, 2005.

Otras fuentes

Archivo Histórico Municipal de Aguascalientes (AHM).

Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA), Presentación de los beneficios producto de la auditoria realizada al servicio de agua potable en el municipio de Aguascalientes, Julio de 2006.

Concesionaria de Agua de Aguascalientes, S.A. (CAASA), Documento interno, 2008.

Congreso del Estado de Aguascalientes.

El Sol del Centro.

El Heraldito.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Anuario Estadístico Aguascalientes 2007.