



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Pineda Pablos, Nicolás

La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización

Región y Sociedad, vol. XIV, núm. 24, mayo-agosto, 2002

El Colegio de Sonora

Hermosillo, México

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10202402>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización*

Nicolás Pineda Pablos**

Resumen: Este artículo presenta la evolución institucional y legal del servicio urbano de agua potable en México durante la segunda mitad del siglo xx. Además de ofrecer un breve esquema de análisis de la política pública, en la parte principal se proponen tres etapas esenciales por la que ha pasado esta política. Dichas etapas se basan en el tipo de arreglo institucional que caracterizó a la prestación del servicio de agua potable en cada periodo. La primera es la etapa centralista de las juntas federales de agua, prevaleciente de 1948 a 1983; después viene la etapa de la municipalización, iniciada en 1983 en que el servicio se asigna a los gobiernos locales y, en tercer lugar, está la promoción de organismos operadores autónomos y manejados como empresas, iniciada por la Comisión Nacional del Agua a partir de 1989. Al final, se revisan las vicisitudes del impulso a la participación del sector privado en el servicio urbano

* Este artículo constituye parte de un proyecto financiado por CONACYT.

** Investigador de El Colegio de Sonora. Se le puede enviar correspondencia a Álvaro Obregón 54, Centro, Hermosillo, Sonora, México, C. P. 83000. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

de agua y el trastorno que éste tuvo ante la crisis económica de 1995.

Palabras clave: suministro de agua, política pública, gobierno local, municipio, privatización.

Abstract: This article presents the institutional and legal evolution of urban water supply services in Mexico during the second half of the twentieth century. It sets out a brief scheme for public policy analysis and, in its main part, proposes three main stages urban water policy has been through. These stages are based on the institutional arrangement that has characterized water supply in each period. The first is a centralist stage of federal water boards that prevailed from 1948 to 1983, later comes the stage of municipalization started in 1983 when the service was assigned to local governments, and, in third place, the article reviews the promotion of autonomous and business-like operating units undertaken by the National Water Commission in 1989. In the last part, the article reviews the troubles posed by private sector participation in urban water services and the mishap it faced because of the economic 1995 crisis.

Key words: water supply, public policy, local government, municipality, privatization.

Introducción

El suministro de agua potable se ha vuelto una prioridad para las ciudades mexicanas. Las poblaciones que tuvieron un acelerado crecimiento demográfico a partir de los cincuenta requieren ac-

tualmente el reemplazo de su vieja infraestructura de distribución. Además, el crecimiento de la población urbana ubicada en regiones áridas y semiáridas del norte y centro del país parece acercarse aceleradamente a los límites de la disponibilidad del recurso, si es que no lo han rebasado ya. Ante esta situación en las últimas dos décadas, se ha impulsado la reestructuración institucional de los organismos operadores y se ha replanteado el contenido de la política hidráulica en las ciudades.

Este trabajo tiene el propósito de reseñar brevemente los principales componentes de dicha política y revisar los cambios fundamentales que ha experimentado en las décadas de los ochenta y noventa del siglo xx. El trabajo se limita principalmente al ámbito normativo y no comprende el análisis estadístico ni estudios de caso de las ciudades mexicanas. No es, por lo tanto, un estudio o evaluación exhaustiva de la política en este campo. Se trata más bien de una visión amplia, preliminar y exploratoria de este tema que puede servir de estudio previo para investigaciones más profundas.

Componentes de la política pública

Para el análisis de la política pública de agua potable, este trabajo toma en cuenta el aspecto institucional, la participación social y el contexto como componentes críticos del proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. El componente institucional comprende dos aspectos principales: el normativo y el organizacional. El aspecto *normativo* consiste en las leyes, los documentos oficiales y las normas que definen los principios y las líneas de acción en el área en cuestión; mientras que el aspecto *organizacional* se refiere a la capacidad institucional de los organismos responsables que, con sus recursos, rutinas y procedimientos y capacidad instalada, son los responsables de poner en práctica la política pública. Ambos aspectos, el normativo y el organizacional, interactúan y convergen para ofrecer productos tales como una agenda públi-

ca, comunicados, acciones, desempeños y efectos políticos (Ripley, 1995:158). Una característica institucional de la política de agua potable es su carácter intergubernamental, ya que en ella participan los tres niveles de gobierno.

El componente de participación social se refiere a la injerencia o influencia que pueden tener las organizaciones e individuos de la sociedad que no son directamente responsables, como las compañías constructoras o contratistas y grupos organizados de usuarios, ecológicos, académicos o de otra índole que compiten para influir en el diseño y ejecución local de las políticas del agua, ya sea en el ámbito nacional, regional o municipal. La participación social en la política pública se puede analizar mediante los seis estratos o círculos concéntricos de la participación concebida por Putnam (1995:72), en la que figuran primeramente los que deciden la política, es decir, las instituciones antes mencionadas, después están los que ejercen influencia en la política, luego los activistas sociales, el público atento, los votantes y, finalmente, el público indiferente que no participa. De acuerdo con este esquema de participación, las organizaciones o individuos contribuyen de diferente modo en la formulación, diseño y puesta en práctica de la política según sean sus intereses, su ubicación social o su capacidad de movilización con respecto al poder (los que deciden).

Por último, un componente relevante de la formulación de las políticas es el *entorno*; es decir, los factores exógenos destacados que ejercen alguna influencia en el curso de las políticas. En el caso de la política de agua potable para las ciudades, dos elementos importantes del entorno son las crisis económicas y las elecciones.

De este modo, las normas y capacidad de las instituciones gubernamentales, en concurrencia con la participación de los organismos privados y sociales y los influjos del entorno, dan como producto una política pública determinada. El plan de acción resultante lleva implícitos los conflictos, decisiones e intereses, negociaciones y alianzas inherentes al proceso político de toma de decisiones.

Cuadro 1
Componentes de la política de agua potable

Componentes	Instrumentos y actores	Productos
Normativos	Principios legales y reglas Documentos oficiales	Comunicados políticos
Organizacional	Organismos públicos <ul style="list-style-type: none"> • Federales • Estatales • Municipales Organizaciones privadas/ sociales <ul style="list-style-type: none"> • Compañías constructoras • Grupos organizados de ciudadanos 	Acciones políticas Desempeño político Influencias
Participación pública	Responsables de decisiones <ul style="list-style-type: none"> • Influyentes • Activistas • Público atento • Votantes • Público no participativo 	Gobernabilidad
Entorno		Económico político

Fuente: elaboración propia.

La política centralizada de agua potable 1948-1983

Por lo menos desde 1948, los sistemas urbanos de agua potable de México estuvieron concentrados en manos de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), dependencia del gobierno federal, y en menor medida de algunos gobiernos estatales. En ese año, dentro de la SRH se creó la Dirección General de Agua Potable y Alcantari-

llado (DGAPA) como responsable de manejar los proyectos y de construir la mayoría de los sistemas hidráulicos en México.

Con la fundación de la DGAPA se consolidaba el proceso de centralización de la política urbana de agua potable desde una dependencia federal. Esta fue la manera de organizar el servicio público de agua potable y alcantarillado desde el periodo del presidente Miguel Alemán (1946-1952) hasta la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), es decir, durante un periodo de casi 30 años. Durante esa etapa se planeó, programó y manejó toda la infraestructura hidráulica urbana de manera directa a través de ese organismo.

La dependencia federal se basó, para el manejo de los sistemas hidráulicos, en las Juntas Federales de Agua Potable, así como en otras formas de administración local. Las juntas abrieron cierto espacio para la participación de representantes del gobierno local y empresarios, aunque básicamente eran administradas por funcionarios y representantes de la SRH, la cual proporcionaba la mayor parte de los fondos para la infraestructura. En 1971, ante el crecimiento significativo del número de sistemas hidráulicos controlados por la SRH, la secretaría federal creó una nueva oficina dedicada a la supervisión y operación de los numerosos sistemas hidráulicos denominada Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (DGOSAPA).¹ En principio, se suponía que los delegados de la DGOSAPA participarían sólo en los sistemas financiados con fondos federales, pero ya que por regla general la infraestructura hidráulica urbana se construía con inversiones federales, en la práctica la DGOSAPA se hallaba involucrada en todos los organismos operadores del agua potable de las ciudades. No es extraño entonces que, ante el gran crecimiento urbano de México durante los años sesenta y setenta, el control y el manejo centralizados resultaran cada vez menos capaces de atender las demandas crecientes y de mantener niveles aceptables de calidad en el servicio. Asimismo, la poca participación local

¹ En 1976, la DGOSAPA contaba con 34 delegaciones y jefaturas regionales operativas que supervisaban y participaban activamente en 873 juntas federales, 146 comités municipales y 37 comités administrativos (SRH, 1976:293).

también reforzó entre los usuarios la idea de que el servicio era un regalo del gobierno federal, el cual, se creía, tenía la obligación de suministrar el recurso sin recibir compensaciones directas por parte de los beneficiarios locales.²

Cuadro 2

Evolución del abastecimiento de agua potable y alcantarillado

	Administración federal	Administración estatal	Municipios
1948	La Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) crea la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado (DGAPA).		
1971	La SRH crea la Dirección General de Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado.		
1976	Sus funciones se transfieren a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).		
1980		El manejo de los sistemas de abastecimiento de agua potable se transfiere a los estados.	
1982	La nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología absorbe la función de las obras públicas y de infraestructura.		
1983		Una reforma constitucional transfiere la administración del agua potable y alcantarillado a los municipios y estados.	

Fuente: elaboración propia.

² En 1976, la DGOSAPA se quejaba de las muchas deficiencias de los sistemas urbanos de agua potable, y de que: "Se solicitan nuevas tomas, pero no siempre se acepta

En 1976, ante la introducción federal del problema del desarrollo urbano en la agenda del gobierno federal, las antiguas responsabilidades de la Secretaría de Recursos Hidráulicos concernientes al agua potable y el alcantarillado se transfirieron a la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual, a diferencia de la SRH, se orientaba de manera directa hacia el desarrollo y los servicios urbanos, aunque conservaba el control centralizado de este servicio urbano en el gobierno federal. Por otra parte, la SRH mantuvo su responsabilidad sobre las obras de infraestructura hidráulica mayores, como las presas y los distritos de riego (CNA, 1990:12).

En 1980, la SAHOP transfirió el manejo de algunos sistemas de agua potable a los gobiernos estatales como parte de un programa de descentralización. A su vez, algunos de los estados delegaron la responsabilidad de ofrecer esos servicios a algunos municipios. Sin embargo, la responsabilidad de invertir en infraestructura siguió siendo función exclusiva de la dependencia federal. En 1982, el presidente Miguel de la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con el fin de asumir las responsabilidades de la SAHOP en cuanto a la infraestructura hidráulica urbana. Ese mismo año, la dependencia comenzó a descentralizarse hacia los estados (CNA, 1990:12).

Este periodo se caracterizó entonces por la centralización de la política de agua potable en las dependencias del gobierno federal que era el único nivel de gobierno entonces capaz de afrontar las demandas de inversión en infraestructura urbana. Por otra parte se aprecia una muy baja participación de los gobiernos locales en esta política y una nula participación social. La eficacia de esta política fue decreciendo paulatinamente a medida que se incrementaba el número de ciudades y que crecía exponencialmente

el pago correspondiente a la conexión. En muchos casos, se reclaman más horas de servicio, pero no se acepta que sea a base de medidor; se atiende el clamor de quienes solicitan agua de buena calidad, servicio continuo y con presión adecuada, pero casi siempre se quieren sostener los pagos a base de tarifas anacrónicas que no permiten el sostenimiento económico y mucho menos el crecimiento y mejoramiento del sistema" (SRH, 1976:291).

la demanda de servicios hidráulicos. En un principio, la creciente demanda se atendió con dependencias federales más especializadas y centradas en la cuestión urbana. Sin embargo, siendo el agua un asunto netamente local, la opción que tuvo que tomarse finalmente fue el de la descentralización o transferencia de este servicio a los gobiernos locales, es decir, a los estados y municipios.

La municipalización del agua potable de 1983

Al concluir 1982, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien había reconocido durante su campaña electoral la necesidad de una reforma municipal, presentó al Poder Legislativo una iniciativa que contemplaba adiciones y modificaciones al artículo 115 constitucional, el cual regula las actividades de los municipios. Tal reforma constitucional, aprobada el 3 de febrero de 1983, definió de manera explícita varias de las responsabilidades de los municipios en materia de planeación del suelo, servicios públicos, los reglamentos y autonomía presupuestal, entre otros aspectos. Una de estas definiciones decía que los servicios de agua potable eran responsabilidad primaria de los municipios “con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes [locales]”. Este nuevo principio constitucional trajo como consecuencia la devolución y descentralización de la administración, infraestructura e inversión para el agua potable, que pasaron de manos del gobierno federal a manos de los gobiernos estatales y municipales. Para el cumplimiento de esta disposición, la ley aprobada instruía a los gobiernos estatales para que realizaran los cambios legales necesarios con la finalidad de que la reforma constitucional pudiera reproducirse en el nivel estatal y los municipios pudieran contar con un marco legal completo para poder proveer esos servicios.

El objetivo era ambicioso y representó un enorme reto si se tiene en cuenta que los servicios de agua potable demandan periódicamente fuertes volúmenes de inversión, así como una pla-

neación a largo plazo. En muchos casos, la municipalización del servicio significaba la duplicación del presupuesto y de las funciones del municipio. Para complicar aún más esta política, previamente al proceso de descentralización, los municipios no tenían participación efectiva en su administración. A pesar de todo, muchos municipios mexicanos comenzaron a administrar los servicios de agua potable y alcantarillado a partir de mediados de la década de los ochenta. Se suponía que por ser entidades más cercanas a las comunidades, serían más sensibles a las necesidades locales y se verían alentadas a mejorar su trabajo.

La reforma municipal de 1983 ha sido criticada, entre otros muchos aspectos, porque no estableció ni los recursos adecuados ni el financiamiento necesario para cumplir con las nuevas responsabilidades municipales. Debemos advertir asimismo que, aunque la reforma delegó la responsabilidad de los servicios a los municipios, también dejó abierta la posibilidad de que el gobierno estatal se encargara de ellos, cosa que funcionó como un dispositivo de seguridad; si la municipalización no funcionaba, entonces entraba en juego el gobierno estatal.

A fin de dar cumplimiento a la disposición legal sobre agua potable, el 26 de septiembre de 1983 se publicó un acuerdo entre diversas dependencias federales para transferir la construcción y administración de los sistemas hidráulicos a los gobiernos estatales (*Diario Oficial de la Federación*, 26 de sept. de 1983). Este fue el primer paso del proceso de descentralización que trasladó los servicios fuera de la esfera federal, para ubicarlos en el nivel estatal. El siguiente paso dependió de los estados, y consistió en decidir si había que transferir los servicios a todos o sólo a algunos municipios, si conservarlos en la administración estatal o proveer el servicio de manera mancomunada con los municipios. Poco se hizo para apoyar la capacidad operativa municipal más allá de la formulación de meros principios normativos y legales. Por decreto presidencial se creó una dependencia nacional de asesoría, el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), con la responsabilidad de guiar el proceso de reforma municipal. Otros organismos similares fueron creados en cada estado. Estos centros

promovieron la reforma municipal a través de los medios masivos de comunicación y la publicación de libros, revistas e incluso una enciclopedia y, sobre todo, mediante la organización de congresos y seminarios sobre distintos temas relativos a la reforma municipal.³ No obstante, según lo señala Rodríguez (1993; 1997:76), no se establecieron reglas específicas para guiar la puesta en práctica de la reforma; nadie sabía cómo avanzar y, cuando los funcionarios municipales buscaban orientación en el centro, la asesoría que obtenían a menudo favorecía los intereses del gobierno estatal y nunca contravenía los intereses del gobernador o del gobierno del estado.

Otra crítica a la reforma municipal de 1983 es que otras políticas del gobierno federal actuaron en contra de los objetivos de la reforma municipal. Tal fue el caso de la reforma fiscal, en el que la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) acarreó la supresión de varias contribuciones municipales, la centralización total de la recaudación de los ingresos públicos y el establecimiento de un sistema de transferencias fiscales en el cual el gobierno federal se llevaba la mejor parte y las sobras se dejaban a los municipios. Además, la falta de apoyos financieros específicos para la municipalización del servicio de agua potable puede explicarse, en parte, por la seria crisis financiera que acompañó al gobierno federal durante el sexenio del presidente De la Madrid. La consecuencia de esta política confusa y desordenada de municipalización fue que muchos sistemas de abastecimiento de agua pota-

³ Entre las publicaciones del CNEM se encuentran las siguientes: *Enciclopedia de los municipios de México*, en 32 vols. (1988); *El desafío municipal*, la revista *Estudios municipales* y la colección *Guías técnicas*, todos publicados de 1984 a 1988. Entre los congresos organizados destacan, entre otros: "Encuentro de Municipios Turísticos", San José del Cabo, B. C. S., julio de 1986; "El Municipio y el Desarrollo de los Transportes y Comunicaciones", Guaymas, Sonora, noviembre de 1986; cuatro reuniones para discutir el tema de los municipios y la industria pesquera en La Paz, B. C. S., Manzanillo, Colima, Tlaxcala, Tlaxcala y Progreso, Yucatán, durante distintas fechas de 1986; "Reunión Nacional de Ciudades Medias y Zonas Metropolitanas", Ciudad de México, febrero de 1987; tres reuniones de municipios norteros y fronterizos en Tijuana, B. C., Piedras Negras, Coahuila y Nogales, Sonora, en mayo de 1986, septiembre de 1986 y mayo de 1987, respectivamente.

Cuadro 3

Descentralización de los servicios de agua potable y alcantarillado en 1988

Servicio a cargo del gobierno estatal	Baja California Chihuahua Coahuila Campeche Distrito Federal Durango Guerrero	Hidalgo Jalisco Morelos Nuevo León Oaxaca Querétaro Quintana Roo	San Luis Potosí Sonora Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán Zacatecas
Servicio a cargo de los gobiernos municipales	Aguascalientes Baja California Sur Colima Chiapas	Guanajuato Estado de México Michoacán Nayarit	Puebla Sinaloa Tlaxcala

Fuente: Comisión Nacional del Agua, 1989:16.

ble decayeran y que disminuyera la calidad del servicio (Montañés, Figueroa y Ayanegui, 1988:195).

En 1988, hacia el final del gobierno del presidente De la Madrid, en 21 de las 32 entidades federativas mexicanas (31 estados y un Distrito Federal), los servicios de agua potable y alcantarillado se encontraban bajo la administración de los gobiernos estatales, mientras que en los 11 casos restantes los servicios habían sido transferidos a los gobiernos municipales (CNA, 1989:16). Por lo tanto, sólo una tercera parte de los estados habían municipalizado completamente los servicios de agua de acuerdo con la política definida en 1983, mientras que en las otras dos terceras partes de las entidades los servicios permanecían en el nivel estatal.

En retrospectiva, se puede afirmar que la política de reforma municipal del presidente De la Madrid fue demasiado amplia y ambiciosa, y que sus objetivos fueron vagos y retóricos. En el caso particular del agua potable, los objetivos eran también ambivalentes, ya que aparentaban conferir nuevas responsabilidades al nivel municipal, pero no apoyaban con recursos estas nuevas cargas y, en la práctica, convirtieron a los estados en los destina-

rios reales y más viables del proceso de descentralización del abastecimiento de agua potable. La municipalización de este servicio fue un fracaso tanto desde el punto de vista de su objetivo como en cuanto a la congruencia y pertinencia de su contenido, presuponiendo una capacidad municipal que difícilmente existía. En aquellos lugares en que los servicios de agua potable y alcantarillado se municipalizaron, lejos de mejorar, tendieron al deterioro de la infraestructura y a la ineficiencia.

Los organismos operadores autónomos de la CNA de 1989

El ascenso de Carlos Salinas a la Presidencia de la República en diciembre de 1988, trajo consigo un intento de actualización y modernización de la política para el agua potable. Esta vez se diseñó un plan de acción orientado específicamente a los problemas del servicio en esta materia y no formó parte de un intento de reforma más amplio como antes lo fue el fortalecimiento municipal. La principal innovación consistió en la asignación del servicio a organismos especializados en su operación con autonomía administrativa y autosuficiencia financiera. Estos organismos podían estar adscritos indistintamente a la administración pública estatal o a la municipal, pero tenían una clara orientación empresarial y mercantil.

El 16 de enero de 1989, el presidente Salinas creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) con el encargo de diseñar una política en esta materia más consistente, coherente y adecuada a los lineamientos de redimensionamiento del Estado e impulso de los mecanismos regulatorios propios del libre mercado. La CNA surgió como un organismo descentralizado responsable de las grandes obras hidráulicas; además estaba encargada de la regulación de los distritos de riego administrados por consejos de usuarios y de los sistemas de agua potable manejados por los estados y mu-

nicipios. De este modo la CNA se convirtió en la reguladora de los sistemas urbanos de agua potable operados por las administraciones estatales y municipales.

Como regulador nacional de los servicios de agua potable, desde su creación la CNA jugó un papel activo y definitivo en la formulación de una nueva política al respecto en las ciudades, y se convirtió en el motor de la transformación y reordenamiento de los organismos operadores del recurso. Hacia finales de 1989, la CNA publicó los nuevos lineamientos para el sector de agua potable y saneamiento (CNA, 1989). Este documento pinta a los organismos responsables de entonces como carentes de capacidad técnica, tarifas de servicio muy bajas y bajos niveles de captación de ingresos. Para enfrentar esta situación, el documento de la CNA propuso la descentralización, autonomía y el impulso a la participación privada en la operación de los servicios (CNA, 1989:17).

El nuevo perfil de los organismos operadores se resume en los siguientes objetivos: 1. Fortalecimiento de la autonomía de dichos organismos y sus habilidades administrativas, otorgándoles capacidad legal y patrimonio propio para que se conviertan en empresas descentralizadas en el nivel estatal o municipal. 2. Democratización de los consejos administrativos de los organismos operadores eliminando la simulación legal y alentando la representación y participación reales de los ciudadanos. 3. Adopción de las medidas necesarias para asegurar que los recursos financieros provenientes de los cobros a los usuarios por el servicio se reinviertan en el servicio mismo y no se desvíen hacia otras áreas o propósitos. 4. Decisión y aprobación de tarifas del agua por los consejos directivos de los organismos operadores y no, como era lo habitual, por las legislaturas estatales. 5. Autosuficiencia financiera y mayor capacidad técnica y administrativa de los organismos operadores de agua de modo que puedan ampliar sus servicios y tengan salarios más competitivos para su personal. Sus estados financieros deberían además poner de manifiesto su carácter empresarial. Estos objetivos atacan frontalmente muchos de los vicios que se venían arrastrando en la administración de este servicio, derivados principalmente de su manejo político y electorero, según el cual los puestos directi-

vos se otorgaban por méritos políticos y el patrimonio del servicio frecuentemente era desviado a otros fines ajenos al mismo.

Para que esta política no se quedara exclusivamente en el ámbito federal, los lineamientos de la CNA inducían a los gobiernos estatales a actualizar sus leyes para el suministro de agua potable y a establecer formas de organización y sistemas financieros adecuados a la nueva política. Entre las propuestas de la CNA dirigidas a los estados para la reforma de este servicio (Alcántara Palma, 1996:60) destacan las siguientes:

1. *Consolidar el proceso de descentralización.* Esto implicaba la creación de empresas paramunicipales que se hicieran cargo de la administración del servicio de agua potable y alcantarillado. Estas empresas, que tendrían personalidad jurídica y patrimonio propio, fueron llamadas *organismos operadores municipales*.
2. *Lograr la autonomía tarifaria.* O sea que la política de precios y tarifas la manejaran directamente los organismos y no otras entidades públicas. Concretamente se proponía que fueran los consejos administrativos y no las legislaturas estatales los que aprobaran las tarifas urbanas de agua potable. Con esto se pretendía que el nivel de la tarifa no respondiera a situaciones políticas, sino a los requerimientos financieros y costos contables del servicio.
3. *Establecer la suspensión o limitación del servicio.* Las leyes estatales debían establecer de manera explícita la suspensión del servicio como sanción a la falta de pago del mismo. Con esto se buscaba acabar con la arraigada idea de que el artículo 121 de la Ley General de Salud prohibía la suspensión del servicio, incluso para usos distintos a los domésticos. Según las indicaciones de la CNA, la Ley General de Salud no prohibía la suspensión, sino que exigía que ésta se estableciera en una ley u otra norma legal expedida por las autoridades locales.
4. *Establecer un catálogo de pagos a cargo del usuario.* Es decir, la legislación local tenía que definir los distintos tipos de pagos en que podían incurrir los usuarios. Entre las tarifas que había que publicar se encuentran el volumen del consumo, los tipos de

usos (doméstico, comercial, industrial, etcétera) y los cargos derivados del drenaje, el tratamiento de aguas negras, la conexión y la instalación de medidores, entre otros. El propósito de esta norma era ofrecer a los usuarios una mayor seguridad legal al conocer por adelantado a qué tipos de pagos podrían estar sujetos y que los montos y tasas de los cobros no estuvieran sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios.

5. Destinar los ingresos provenientes de la prestación del servicio al mejoramiento del propio servicio. Este criterio busca apoyar la autosuficiencia financiera de los organismos operadores e impedir que los ingresos del agua potable sean destinados a otros usos o que sirvan de "caja chica" a las autoridades locales.
6. Otorgar el carácter de créditos fiscales a los adeudos de los usuarios derivados de la prestación del servicio. Con esta medida se buscaba alcanzar un nivel más alto de cobro de facturas, ya que las cuentas pendientes pudieran ser cobradas en última instancia por la Tesorería al pagar el impuesto predial u otras contribuciones. Con esto, se evitaría además el problema de entablar demandas legales que podrían ser más engorrosas, costosas y menos efectivas.

A fin de apoyar la transformación de los organismos, la CNA creó, en coordinación con las autoridades locales, un programa de asistencia técnica que abarcaba la formulación de planes y proyectos maestros para la construcción de la infraestructura necesaria y la consolidación de los organismos operadores.⁴ Además, para apoyar financieramente los objetivos del Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, se obtuvieron préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.⁵

⁴ Entre 1990 y 1994, la CNA formuló 752 estudios y proyectos con un costo de 206 millones de pesos. El gasto de inversión fue de más de 9,000 millones de nuevos pesos, de los cuales poco más de 5,000 millones fueron para proyectos de infraestructura (CNA, 1994:101).

⁵ Un préstamo por 300 millones de dólares se concertó con el Banco Mundial. El segundo, por 200 millones de dólares, fue concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo. En 1994, se abrió otra línea de crédito con el Banco Mundial por una cantidad adicional de 350 millones de dólares para ser gastados durante cuatro años.

Hasta este punto, todo lo señalado tiene que ver con la formulación y programación de una nueva política de agua potable. Los documentos y las características antes señalados definen el nuevo perfil deseable de la prestación de este servicio en las ciudades mexicanas. Esta planeación y formulación se lleva a cabo en el seno de la CNA con la congruencia que permite la definición de políticas por un solo actor institucional. Lo relevante, sin embargo, es indagar la puesta en práctica de la nueva política de agua emprendida a partir de 1989. A diferencia de la característica monoactoral de la etapa de formulación, en la realización entran en escena multiplicidad de actores entre los que destacan los gobiernos estatales y municipales, así como, en algunos casos, empresas privadas y grupos ciudadanos: ¿Qué implementación tuvieron estas medidas? ¿Hasta qué punto se alcanzaron los objetivos y metas propuestos?

En respuesta a la inducción hacia una nueva organización del servicio en esta materia, los gobiernos de los estados comenzaron a promulgar nuevas leyes de agua potable, drenaje y alcantarillado o, en algunos casos, a modificar las leyes anteriores con el fin de incorporar los lineamientos y criterios de la CNA. Hacia 1996, 17 de los 31 estados de la república habían promulgado leyes nuevas o habían modificado las vigentes con reformas o adiciones legales. Los otros 14 estados habían mantenido sus antiguas leyes (Alcántara Palma, 1996:61). Con todo, debe observarse que la nueva legislación no adoptaba necesariamente todas las directrices propuestas por la CNA. Por ejemplo, la ley promulgada en San Luis Potosí conservó la norma según la cual las tarifas son aprobadas por el Congreso del estado y no por el consejo directivo de cada organismo operador, como lo sugería la CNA. Por otro lado, muchas leyes anteriores ya contenían algunos de los criterios propuestos por la CNA.

De estos recursos, el 95.7 por ciento se canalizó a programas de inversión presentados por los organismos operadores; el 2.3 por ciento se destinó a la capacitación de personal en el nivel local, y el restante 2 por ciento se utilizó para el fortalecimiento institucional de BANOBRA (Banco Nacional de Obras Públicas) y la CNA, quienes fungieron como intermediarios para estos préstamos (CNA, 1994:103).

En 1996, seis años después de la publicación de los lineamientos y el programa de agua potable, la situación de la prestación del servicio en las ciudades mexicanas había sufrido algunas transformaciones. En primer lugar, se había avanzado en la descentralización de la operación de este servicio al continuar con su transferencia a los municipios; en 21 estados se había municipalizado, en dos entidades lo prestaban de manera conjunta o mancomunada el gobierno del estado y los municipios, mientras que en nueve (Baja California, Durango, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) permanecía aún en el ámbito de la administración del gobierno del estado. Esto representa el reverso de la situación de 1988 cuando en 21 estados el servicio se encontraba bajo el control de la administración estatal. En cambio, ahora en dos terceras partes de las entidades federativas estaba municipalizado (Alcántara Palma, 1996).⁶

En segundo lugar, en relación con la *autonomía de las tarifas*, es decir, la recomendación de que fueran las juntas directivas de cada organismo quienes autorizaran las tarifas del servicio y no las legislaturas estatales, en 23 estados, se realizaron reformas legales para otorgar la autonomía de dichas tarifas a los organismos operadores de agua, mientras que en ocho entidades (Baja California, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Michoacán, Puebla y San Luis Potosí) el congreso local continuó siendo la instancia legal para la aprobación de las tarifas de agua potable (Alcántara Palma, 1996).

En tercer lugar, quince estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas) expidieron leyes que establecen la suspensión del servicio para clientes morosos, es decir, los usuarios que no lo pagan

⁶ No se incluye en este conteo la descentralización interna que puede tener el servicio tanto dentro de la administración estatal como de la municipal. En cada caso el servicio puede ser prestado de manera directa o bien por medio de organismos descentralizados (que en el caso de los municipios pueden considerarse empresas paramunicipales).

dentro de los plazos fijados. Por otra parte, 16 estados no contemplaron esta medida. Tenemos entonces que la mitad de las entidades introdujo en la ley la suspensión del servicio, mientras que la otra mitad no adoptó este instrumento clave para la operación empresarial del mismo.

En cuarto lugar, con respecto al *catálogo de pagos*, 21 estados tenían un tabulador definido, mientras que los 10 restantes (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla y Tabasco) aún no contaban con ese tabulador de precios y cobros a los usuarios por los diferentes tipos de servicios.

En quinto lugar, en lo que se refiere a etiquetar el destino de los *ingresos al mismo servicio*, 28 estados exigieron que dichos ingresos se reinvirtieran en el servicio mismo, mientras que los otros tres (Chiapas, Guanajuato e Hidalgo) no previeron una asignación específica de los ingresos provenientes del agua.

Por último, en lo que toca al tema de dotar de *carácter fiscal a las deudas*, en 29 estados las que eran por concepto de agua ya poseían ese carácter. Las excepciones eran Oaxaca y San Luis Potosí.

Para 1996, la política emprendida por la CNA seis años antes había tenido avances sustanciales, aunque no generalizados en todos los estados. Al menos en dos medidas clave para la transformación hacia el nuevo perfil empresarial de los organismos operadores, la autonomía de la definición de tarifas y la implantación de la suspensión del servicio como sanción al no pago sólo fueron adoptados por la mitad de los estados. Esto significa que sólo la mitad de los estados adecuaron su marco normativo al nuevo perfil empresarial, mientras que la otra mitad se mantiene con fuertes características del perfil público anterior. Aun así, esto no significa necesariamente que las nuevas normas adoptadas reflejen la práctica concreta, ya que es posible que, por ejemplo, la ley establezca una autonomía en materia de tarifas, pero que los precios sigan determinándose políticamente o con criterios partidistas o electorales debido a la composición de las juntas de gobierno; o bien que exista la posibilidad legal de suspender el servicio pero no se aplique en la práctica.

Puede decirse entonces que la política de la CNA en relación con el agua potable en México está a medio camino de alcanzar su objetivo, que es transformar los viejos organismos de suministro del recurso de públicos subsidiados y políticamente sesgados a empresas privadas autónomas y autosuficientes. Quizá la tarea más sencilla, esto es, la modificación del marco legal, se ha llevado a cabo parcialmente, mientras que la puesta en práctica de la mayoría de las pautas políticas, tales como la autonomía, la representación social y ciudadana, la autosuficiencia y la participación privada estaba aún por alcanzarse. No obstante, para reestructurar los organismos operadores se necesita algo más que medidas legales, ya que se tienen que superar obstáculos e inercias entre las autoridades y los usuarios, provenientes de largas tradiciones de administración pública y una mentalidad habituada a los subsidios y a recibir el servicio prácticamente gratis. Hacen falta, por lo tanto, análisis estadísticos y estudios de caso particulares que examinen la transformación de los organismos operadores de agua potable. Dichos análisis, sin embargo, rebasan los objetivos de este trabajo exploratorio y preliminar.

El impulso a la participación del sector privado

Con el propósito de sacarle la vuelta a las restricciones a la participación privada estipuladas por el artículo constitucional 27 y la Ley de Aguas Nacionales de 1972, así como para facilitar la participación del sector privado en el servicio, el primero de diciembre de 1992 se aprobó la nueva Ley de Aguas Nacionales a fin de regular el artículo 27. De este modo, aunque el artículo constitucional no fue modificado y, por lo tanto, la Constitución de la República conservó en materia de recursos hidráulicos el principio de su propiedad original de la nación y la tendencia estatista en cuanto a su planeación, la ley de 1992 tuvo el propósito explícito de fortalecer la concesión de derechos de uso y favorecer la admi-

nistración privada del agua. Entre los instrumentos que se establecieron, se encuentran una mayor participación de los usuarios en el diseño de las políticas regionales y locales, una sola autoridad federal a cargo del agua y una mayor certeza legal en los derechos del recurso de manera que las entidades privadas pudieran planear estratégicamente sus actividades a largo plazo (Roemer, 1997:120).

En relación con lo anterior, el Título Cuatro de la nueva ley formula las reglas y requisitos para las concesiones y transferencias de los derechos sobre el agua. Se permiten concesiones a particulares por periodos variables que van desde los cinco hasta los cincuenta años. Además, se admite el intercambio de derechos entre sujetos privados siempre y cuando sea notificado al Registro Público de Derechos de Agua. Así, la ley de 1992 establece la base legal para el intercambio regulado de derechos en esta materia y abre un espacio para una mayor participación privada sin llegar a establecer plenamente un mercado libre del líquido.

Con el objeto de hacer enteramente viable la opción de la participación privada en el nivel local, la CNA promovió entre los estados la promulgación de reformas legales para armonizar las leyes con la nueva política federal. Hacia 1996, 29 estados habían aprobado legislaciones que autorizaban la participación privada mediante contratos de servicios en general; mientras que sólo en dos estados (Tabasco y Yucatán) se omite el tema, lo cual significa que ni autorizaban ni prohibían la participación privada. Además, en relación con el tema particular de la privatización del servicio de agua potable, veinte estados contemplaron y regularon la posibilidad de que el estado o el gobierno municipal puedan otorgar concesiones, mientras que los 11 restantes (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, México, Nuevo León, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán) no expidieron normas para la concesión a empresas privadas, aunque esto no impide necesariamente la concesión de dichos servicios. Por otro lado, en cuatro estados (Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala) las leyes orgánicas municipales reservan el servicio de

agua potable exclusivamente para los gobiernos municipales, lo cual impide otorgar concesiones o solicitar de algún modo la participación privada.

Desde 1992, la CNA ha estado impulsando, con este marco legal renovado, la participación privada, sobre todo en el financiamiento, la construcción y la administración de la infraestructura hidráulica bajo el esquema BOT (siglas en inglés de construir, operar y transferir). De acuerdo con este esquema, las compañías privadas, contratadas a través de concursos públicos, financian la construcción de la infraestructura a cambio de su administración y venta de servicios por un periodo definido de antemano con el fin de recuperar la inversión. En 1994, hubo inversiones privadas según el esquema BOT por más de mil millones de nuevos pesos, principalmente para la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras con una capacidad conjunta para limpiar 24,122 litros por segundo. Otra área que resultó atractiva para la participación privada fue la construcción de acueductos para suministrar grandes cantidades de agua para las ciudades de Guadalajara, Los Cabos, Aguascalientes y Cancún.

La participación privada en la operación y administración de los sistemas de agua potable procedió con mayor cautela y lentitud. Esto se debe a la mayor cantidad de condiciones de los contratos, a la falta de experiencia de las firmas locales en este campo, a los mayores riesgos financieros y a las implicaciones políticas de este paso. Ha habido muchos casos de ciudades en las que, aun cuando se consideró la opción de la privatización, se decidió posponerla en espera de una mejor oportunidad en el futuro. Los únicos casos en que se introdujo la participación privada tuvieron lugar en Aguascalientes en 1994, Cancún en 1995 y el Distrito Federal, en 1995 (CNA, *Informe 1990-1994*:105). En el Distrito Federal la participación privada se basa en contratos por servicios en los que el gobierno se reserva la propiedad de la infraestructura y la responsabilidad de cobrar. La participación se dividió en tres etapas: la primera consistió en actualizar la lista de usuarios, la instalación de medidores y el trazado de la red de tuberías; durante la segunda etapa se comenzarían a aplicar las nuevas medi-

ciones, facturaciones y formas de cobro, y la tercera etapa enfrentaría el problema del mantenimiento y la rehabilitación de la red distributiva. El Distrito Federal se dividió en cuatro zonas con un número similar de tomas de agua. Las compañías ganadoras fueron: 1) Ingenieros Civiles Asociados (ICA), asociada con Banamex y Générale des Eaux; 2) Industrias del Agua, creada por Socios Ambientales de Monterrey, asociada con Severn-Trent of Britain; 3) Grupo Gutsa, asociada con North West Water Group; y 4) Tecnología y Servicios de Agua, creada por Bufete Industrial y Banco-mer, asociada con Lyonnaise des Eaux-Dumez y Anglian Water (Rozenberg, 1995:43).

Al parecer, la promoción de la privatización rindió frutos hasta finales de 1994. La administración presidencial de Carlos Salinas concluyó en noviembre de 1994 con nuevos avances para la participación privada en los servicios urbanos. Sin embargo, desde enero de 1995, muchos proyectos nuevos se detuvieron o aplazaron debido a la gran crisis financiera que tuvo lugar a finales de diciembre de 1994 y que incrementó de manera notable la inflación y las tasas de interés e hizo que la planeación financiera se volviera terriblemente incierta y riesgosa. Puede decirse que el "efecto tequila" también tuvo un fuerte impacto en el sector hidráulico. El único caso de privatización posterior a la crisis financiera de 1995 hasta 1998 tuvo lugar en Navojoa, Sonora, una ciudad con una población aproximada de 120, 000 habitantes, cuyo sistema de agua potable se privatizó en noviembre de 1996.

Debe observarse que las grandes empresas constructoras han sido actores decisivos en el proceso de privatización en México. Las tres compañías constructoras más grandes e importantes son precisamente las que han obtenido los primeros contratos de operación privada de agua urbana en México. La compañía más grande de las tres es Ingenieros Civiles Asociados (ICA), que es una empresa mexicana internacional con varias obras y proyectos dentro y fuera de México, ocupó la decimoctava posición en 1994 entre las principales 500 firmas mexicanas con ventas por 378 millones de dólares, ganancias por 45 millones y activos por 550 millones de dólares en 1993. Esta empresa obtuvo el contrato de

Aguascalientes en 1994. La segunda compañía es Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), que ocupó el lugar 40, tuvo ventas por 217 millones de dólares, ganancias por 12.17 millones y activos por 335 millones de dólares en 1993. Esta compañía ganó la concesión de Cancún en 1995. En tercer lugar está Triturados Basálticos y Derivados (TRIBASA), que ocupó la posición 45, con ventas por 194 millones de dólares, ganancias por 34 millones y activos por 380 millones de dólares en 1993. Esta firma ganó el contrato por servicio de la ciudad de Navojoa a finales de 1996.

Estas grandes compañías constructoras, que tienen un acceso directo a la dirección general de la CNA, con el secretario de Estado e incluso con el presidente, y que ejercen mucha influencia en los asuntos relacionados con las obras públicas y los grandes contratos de construcción, son también las que se han aventurado en los primeros casos de suministro privado de sistemas de agua potable en México. Este hecho constituye una evidencia más en el sentido de que la privatización de los sistemas urbanos de agua fue promovida de una manera vertical por la CNA. Es muy probable que estas empresas hayan aceptado incursionar en el sector de agua urbana como una señal de buena voluntad hacia el gobierno federal, si tenemos en cuenta otros proyectos que les han sido concesionados o que deseaban obtener en el futuro próximo. Con todo, ya que ninguna de estas compañías constructoras tenía experiencia previa en el manejo del agua de las ciudades, la política de la CNA ha consistido en convocar a empresas de agua de Francia, España o Gran Bretaña para que asesoren la puesta en práctica de la participación privada en México. Entre estos socios extranjeros se encuentran Générale des Eaux de Francia y Aguas de Barcelona de España. Por ejemplo, según informes privados, la privatización de Aguascalientes fue arreglada por el presidente Salinas cuando, durante una de sus visitas a esta ciudad acompañado por el director ejecutivo de ICA, el gobernador expresó que el principal problema de la comunidad era el agua urbana. El presidente pidió al director de ICA asesoría sobre qué se podía hacer y fue así que llegaron a la solución que ofrecía la privatización.

Cuadro 4

Principales compañías constructoras en México
en 1994 (millones de dólares)

Compañías	Posición	Ventas	Ganancias	Activos
Ingenieros Civiles Asociados (ICA)	18	378.66	45.44	550.83
Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD)	40	217.72	12.17	335.27
Triturados Basálticos y Derivados (TRIBASA)	45	194.10	34.82	380.05

Fuente: *Expansión* (1994:366-367). Tipo de cambio para el peso mexicano = 7.5 x 1 dólar estadounidense.

Por lo tanto, podemos advertir que, a pesar del gran esfuerzo realizado por la CNA, los resultados de la campaña de privatización han sido más bien pobres y se quedan muy cortos con respecto a los objetivos iniciales. Al parecer, el obstáculo principal para incrementar el número de privatizaciones ha sido la severa crisis financiera de 1995. Esto significa que ha sido una influencia del contexto y no un elemento interno lo que ha impedido una mayor privatización. Con todo, necesitamos un análisis más profundo de los casos de privatización con la finalidad de obtener conclusiones y una mejor comprensión del proceso de reestructuración de estos sistemas de agua potable.

En resumen, hay que apuntar que la política de agua potable para las ciudades mexicanas cambió sustancialmente su contenido, en primer lugar por la política de fortalecimiento municipal emprendida por el presidente Miguel de la Madrid y posteriormente por la creación de la Comisión Nacional del Agua y el impulso hacia la asignación del servicio a organismos operadores que funcionaran como empresas mercantiles. De ser una política lateral y secundaria dirigida de manera centralizada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos durante los años setenta, pasó en un inicio a ser objeto de descentralización hacia estados y municipios y después se convirtió en tema central de la agenda de la Comisión Nacional del Agua y de la agenda legislativa.

va de las entidades federativas. Podemos plantear dos formas de evaluación de estas políticas: una es el grado de avance y logro de los objetivos planteados y otra, más relevante, es la pertinencia misma del contenido de las políticas y de los objetivos planteados.

En lo que respecta al logro y avance de los objetivos planteados, se aprecia que en ambas etapas de la política de agua potable los objetivos fueron alcanzados parcialmente. La política de municipalización o transferencia del servicio de agua potable a las administraciones municipales iniciada en 1983, se había alcanzado en 11 de las 31 entidades federativas en 1988 y aumentó hasta 22 entidades en 1996. De este modo la municipalización del agua potable se había realizado totalmente en dos tercios a los doce años de iniciada la política. Por otra parte, la transformación de los organismos operadores del servicio de agua potable en empresas mercantiles, iniciada a partir de 1989, si atendemos exclusivamente al ámbito normativo, había sido aplicada sólo en la mitad de las entidades federativas.

La evaluación más significativa, sin embargo, no es la que se refiere a los avances cuantitativos en el logro de los objetivos, sino en la pertinencia de dichos objetivos o el diseño mismo de las políticas. Así, la política de municipalización puede ser cuestionada tanto por los procedimientos empleados como por el contenido mismo. En el procedimiento, la política fue demasiado amplia, ambiciosa y burda. Careció en general de directrices claras y de recursos financieros, organizacionales y técnicos que apoyaran la municipalización del servicio. El contenido de la política, es decir, el considerar que la municipalización del servicio de agua mejoraría su prestación y contribuiría al mayor bienestar de la población es cuando menos cuestionable. Aparentemente, la reticencia de muchos estados a transferir este servicio tuvo que ver con la falta de capacidad de las administraciones municipales para hacerse cargo del mismo. La precariedad fiscal y financiera de los municipios, así como la transitoriedad de las administraciones municipales inducen a pensar que el servicio difícilmente mejoraba al ser transferido a los municipios. De esta manera, al resistir, retrasar o de plano suspender la puesta en práctica de la municipalización

del servicio, la implementación estaba corrigiendo el deficiente diseño de la política. Resulta paradójico, pero al aplicar la política no necesariamente se avanzaba en los fines superiores de mejorar el suministro de agua potable y elevar el nivel de bienestar de la población. Al parecer, entonces, la puesta en marcha corregía las insuficiencias del diseño de la política.

Por otra parte, la política de transformación de los organismos operadores autosuficientes y manejados con independencia del aparato público, emprendida por la CNA, tuvo avances substanciales en la modificación de los marcos legales, pero ha encontrado obstáculos significativos en la operación financieramente autosuficiente y el manejo empresarial del servicio de agua en el ámbito local. La resistencia se deriva sobre todo del contexto y papel políticos en el que tradicionalmente se ha desenvuelto este servicio. En este asunto se destaca la ausencia de una demanda o participación de la sociedad civil. Mientras la política es impulsada solamente desde arriba por la CNA como reguladora y no hay una demanda de abajo, de la sociedad civil, en el mismo sentido, las autoridades locales tienden a seguir dándole un uso político y electoral al servicio de agua, aun a costa del mantenimiento de la infraestructura y de la calidad general del servicio. Mientras los usuarios continúen conformándose con servicios a precios bajos, pero malos, va a ser difícil impulsar una mayor calidad y tarifas de autosuficiencia financiera.

Más limitados aún han sido los avances de la política de impulsar la participación del sector privado, donde sólo se dieron tres casos antes de la crisis financiera de diciembre de 1994 y uno solo después de dicha crisis. En este asunto se puso de manifiesto que la colaboración que se ha fomentado es la de grandes consorcios y empresas constructoras nacionales y no la de pequeñas empresas regionales o locales. Con esto, la contribución del sector privado no ha significado una mayor participación de la sociedad local. Se puso de manifiesto asimismo, la falta de experiencia previa de las empresas concesionarias y los importantes impactos políticos que esta medida ha tenido en las comunidades locales, así

como la ausencia de un marco macroeconómico estable que favorezca este tipo de empresas del sector privado.

La perspectiva que se nos presenta es que, para atender los requerimientos urgentes de la administración del recurso agua en las ciudades mexicanas, hace falta mayor participación de la sociedad civil, es decir, tanto de organizaciones ciudadanas independientes como del sector privado local o regional. La democratización de la sociedad mexicana demanda la operación abierta, transparente, de este servicio y que haya una mayor discusión y participación local en la formulación y operación de la política de agua potable.

Recibido en junio de 2001
Revisado en septiembre de 2001

Bibliografía

Alcántara Palma, Virginia (1996), "Marco legal actual de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a nivel local. Una visión de conjunto", *Federalismo y Desarrollo*, no. 54, pp. 55-56.

Bath, C. Richard (1997), *Mexican water law and policy*, mimeo.

Comisión Nacional del Agua (1989), *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*, México, D. F.

_____(1990), "Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado 1990-1994", *Federalismo y Desarrollo*, no. 19, pp. 11-21.

_____(1994), *Informe 1989-1994*, México, D. F., CNA.

Expansión (1994), vol. 26, no. 647, agosto.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1991), *Anuario estadístico 1990*, México, D. F., Subdirección General de Finanzas.

- McCool, Daniel C. (1995), "The Theoretical Foundation of Policy Studies", *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Montañés, Carlos, Pompeyo Figueroa y Jorge Ayanegui (1988), "La descentralización y la administración del agua", *Estudios Municipales*, vol. 4, no. 22, pp. 191-206.
- Putnam, Robert D. (1995), "Introduction: The Comparative Study of Political Elites", *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Ripley, Randall B. (1995), "Stages of the Policy Process", *Public Policy, Theories, Models, and Concepts*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Rodríguez, Victoria E. (1993), "The Politics of Decentralization in Mexico: from Municipio Libre to Solidaridad", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 12, no. 2, pp. 133-45.
- _____. (1997), *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Roemer, Andrés (1997), *Derecho y economía: Políticas públicas del agua*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística/Miguel Porrúa Editor.
- Rozenberg, Dino (1995), "Agua. Cero liquidez", *Expansión*, vol. 37, no. 659, pp. 39-43.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1976), *Memoria de Recursos Hidráulicos 1970-1976*, México, D. F., SRH.

