

La política neoliberal de gestión urbana del agua en México (1989-2021)

Nicolás Pineda Pablos^I y Luis Alán Navarro Navarro^{II}

Resumen

El propósito de este trabajo es revisar la participación del sector privado (PSP) en la gestión urbana del agua en México durante el período de 1989 a 2021 y hacer una reflexión crítica sobre los saldos y resultados de esta política. Se indaga sobre los avances que tuvo la participación privada en la gestión de los organismos operadores de agua de ciudades con más de cincuenta mil habitantes. Se trata de una caracterización de los aspectos generales de esta política y la observación de sus debilidades y aspectos críticos. La pregunta que se busca responder son: ¿Qué características tuvo la PSP en la gestión urbana del agua en México? El resultado de esta revisión es la observación de que la política neoliberal de gestión del agua no resolvió los problemas de la gestión pública; su ventaja comparativa radicó en el mejoramiento de la cobranza y en la eficiencia comercial, pero no mejoró la inversión en infraestructura ni la eficiencia técnica del manejo del agua; tampoco fortaleció a la sociedad civil sino que solo fue una transferencia de poder económico a las grandes empresas constructoras nacionales. La conclusión es que esta política más bien impulsó arreglos políticos cupulares que pueden ser tipificados como capitalismo de amigos.

Palabras clave: participación del sector privado, gestión urbana del agua, política neoliberal del agua, organismos operadores de agua, México.

Abstract

The purpose of this paper is to review the participation of the private sector (PSP) in urban water management in Mexico during the period from 1989 to 2021 and to make a critical reflection on the balances and results of this policy. It inquires about the advances that private participation had in the management of water utilities in cities with more than

I Doctor en Asuntos Públicos y Desarrollo Regional. Investigador de El Colegio de Sonora, Ave. Obregón 54, Centro, Hermosillo, Sonora, México 83000. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

II Ph.D. in Arid Lands and Resource Science. Catedrático del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Correo electrónico: luisalan3@icloud.com

Fecha de recepción: 23 de agosto de 2022.

Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2022.

fifty thousand inhabitants. It is a characterization of the general aspects of this policy and the observation of its weaknesses and critical aspects. The question to answer is: What characteristics did PSP have in urban water management in Mexico? The result of this review is the observation that the neoliberal policy of water management did not solve the problems of public management; its comparative advantage lied in the improvement of rate collection and commercial efficiency, but it did not improve investment in infrastructure or the water management technical efficiency; neither did it strengthen civil society but was only a transfer of economic power to the large national construction companies. The conclusion is that this policy rather promoted political cupular arrangements that can be typified as crony capitalism.

Keywords: private sector participation, urban water management, neoliberal water policy, water utilities, Mexico

Resumo

O objetivo deste artigo é revisar a participação do setor privado (PSP) na gestão da água urbana no México durante o período de 1989 a 2021 e fazer uma reflexão crítica sobre os saldos e resultados dessa política. Questiona sobre os avanços que a participação privada teve na gestão das concessionárias de água em cidades com mais de cinquenta mil habitantes. Se trata de uma caracterização dos aspectos gerais dessa política e da observação de suas fragilidades e aspectos críticos. A pergunta a ser respondida é: Que características tinha a PSP na gestão da água urbana no México? O resultado desta revisão é a constatação de que a política neoliberal de gestão das águas não resolveu os problemas da gestão pública; sua vantagem comparativa ficou na melhoria da arrecadação e eficiência comercial, mas não melhorou o investimento em infraestrutura ou a eficiência técnica da gerência de água; também não fortaleceu a sociedade civil, mas foi apenas uma transferência de poder econômico para as grandes construtoras nacionais. A conclusão é que essa política promoveu arranjos políticos cupulares que podem ser tipificados como capitalismo de compadrio.

Palavras-chave: participação do setor privado, gestão urbana da água, política neoliberal da água, concessionárias de água, México.

Introducción

Desde principios de la década de los ochenta se había venido gestando en México una corriente que impulsaba la idea de que la solución a los problemas económicos era la contracción de la participación estatal y el avance de las fuerzas del mercado libre y una mayor participación del sector privado (PSP). Esta corriente de pensamiento era impulsada por organismos internacionales, como el Banco Mundial cuyo reporte de 1988 en una de sus líneas de política asentaba que el aumento de la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos deberá explorarse siempre que sea posible (Banco Mundial, 1988). La idea directriz era que las fuerzas del mercado harían más eficientes los servicios públicos y resultarían en un mayor orden y bienestar para todos (Salazar, 2004; Cadena Vargas, 2005). Para los servicios urbanos de agua potable y alcantarillado, esta corriente de pensamiento comenzó a convertirse en una política pública desde el inicio del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). De este modo se inició lo que Aboites (2009, p. 21) denomina el “modelo mercantil-ambiental” en la gestión del agua en México.

El propósito de este trabajo es revisar la participación del sector privado (PSP) en la gestión urbana del agua en México durante el período de 1988 a 2021 y hacer una reflexión crítica sobre los saldos y resultados de esta política. Dicho período se inicia con la creación de la Comisión Nacional del Agua en 1989 y cierra con la revocación de la PSP en la administración del área comercial del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, en 2021. El trabajo se enfoca en los avances que tuvo la participación privada en la gestión de los organismos operadores de agua de ciudades con más de cincuenta mil habitantes. Se

trata de hacer una caracterización de los aspectos generales de esta política y la observación de sus debilidades y aspectos críticos. La pregunta que se busca responder es: ¿Qué características tuvo la PSP en la gestión urbana del agua en México? La idea central es que, a pesar del gran impulso dado a esta política neoliberal de la gestión urbana del agua, no tuvo los resultados esperados sino que más bien fue una muestra del denominado capitalismo clientelista o de amigos (llamado en inglés *crony capitalism*). Este tipo de régimen económico ha sido definido como “un sistema en el cual las autoridades encargadas de la política hacen a sus cercanos favores de valor económico” (Haber, 2002, p. XII). En México la política de gestión urbana del agua estuvo orientada a favorecer a las grandes empresas constructoras con vínculos clientelares con las cúpulas del gobierno y excluyó a las empresas medianas y pequeñas, así como a formas de participación comunitarias o de la sociedad civil. En este sentido se trata de una política clientelar más bien que el establecimiento de un mercado competitivo.

Como antecedentes contextuales, es importante apuntar que hacia 1990 en México había 116 ciudades medias con más de 50.000 habitantes (Sedesol, 1994). Estas ciudades constituyen el espacio de referencia al cual se dirigió la política de PSP en la gestión urbana del agua. Hay que señalar además, que paralelo al impulso de la PSP, se impulsaron también otras políticas de descentralización del país y de fortalecimiento de los gobiernos locales; así como las políticas ambientales que no son objeto de este trabajo. Este artículo se enfoca solamente a la política de promoción de la participación del sector privado (PSP) en la gestión de los servicios urbanos de agua.

El diseño legal e institucional de la política neoliberal de gestión urbana del agua

El régimen político surgido de la Revolución Mexicana desde principios del siglo XX mostró una fuerte tendencia al estatismo, es decir a un predominio del Estado sobre la sociedad civil. En materia de gestión del agua, esta tendencia se manifestó claramente en los principios plasmados en la Constitución de 1917 cuyo artículo 27 establece que las aguas del país son propiedad de la Nación y que el Gobierno federal tiene la responsabilidad de regular y administrar las modalidades de sus usos y aprovechamientos. Éste es el régimen que prevaleció en el siglo XX hasta la década de los setenta.

Bajo la influencia de las ideas neoliberales y de las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial que promovía un mayor rol del mercado en las economías (Banco Mundial, 1987, p. 60), en 1989 el presidente Salinas creó la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como órgano administrativo encargado de la política hidráulica del país (SARH, 1989). La creación de esta dependencia del Gobierno federal encargada de todos los asuntos relacionados con el agua tenía como una de sus encomiendas principales impulsar las políticas neoliberales en el sector hídrico y promover la PSP en la prestación de los servicios de agua principalmente en las ciudades medias del país. Hay que señalar que desde 1983, se había llevado a cabo una reforma constitucional que le asignaba los servicios de agua potable y alcantarillado a los gobiernos municipales y estatales, lo cual había significado una transferencia de estos servicios del Gobierno federal hacia los gobiernos locales.

Para reforzar el proceso de adopción de un nuevo modelo de gestión del agua, en 1992 se expide una nueva Ley de Aguas Nacionales (LAN) reglamentaría del artículo 27 constitucional que traza los nuevos lineamientos generales para la gestión del recurso (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1992). De este modo, aunque no se modificó el artículo 27 constitucional que establecía el principio de

que las aguas son propiedad original de la Nación, la nueva ley de 1992 tuvo el propósito explícito de introducir la figura de favorecer la PSP en la gestión del agua (Roemer, 1997, p. 120).

Asimismo, siendo México una federación o sistema de gobierno federal y siendo los servicios de agua una función de los gobiernos locales, la Conagua comenzó a promover que los gobiernos de los estados modificaran sus legislaciones en materia de agua con el fin de incorporar los nuevos lineamientos y criterios, entre los que figura de manera destacada, la promoción de la PSP en la gestión de los servicios de agua. Para 1996, 29 de las 31 entidades federativas del país (excluyendo al Distrito Federal) ya habían aprobado legislaciones que autorizaban la participación privada mediante contratos de servicios en general; mientras que sólo en dos estados (Tabasco y Yucatán) se omitía el tema, lo cual quiere decir que ni autorizaban ni prohibían la participación privada. Además, en relación con el tema particular de la participación privada en el servicio de agua potable, 20 estados contemplaban y regulaban la posibilidad de que el gobierno del estado o el gobierno municipal pudieran 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 las concesión a empresas privadas, aunque esto no impedía 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 buscar de algún modo la participación privada (Pineda Pablos y Salazar Adams, 2008).

Por otra parte, el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) y la Conagua promovieron activamente la PSP por medio de diversos programas y apoyos financieros a los municipios que emprendieran

la PSP en los servicios urbanos de agua. Entre éstos destaca el *Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua*, también conocido como Promoagua, publicado en septiembre de 2001 (Conagua, 2012). El Promoagua señalaba que la eficiencia global de los organismos operadores de agua de México es de sólo 30 % y que se requerían de manera urgente inversiones de 17 mil millones de pesos, a precios de 2001, para elevar la eficiencia de la

administración urbana del agua. A fin de enfrentar esta situación, el Promoagua proveía de recursos adicionales a aquellos organismos urbanos (de localidades con más de 50.000 habitantes) que promovieran la PSP en la prestación de los servicios de agua. Las modalidades de participación privada que planteaba eran el contrato integral o parcial, el título de concesión y la empresa mixta (Pineda Pablos, 2004).

Cuadro 1
Diseño de la política de PSP en la gestión urbana del agua

Fecha	Componente de la política	Aporte a la participación del sector privado
16 ene. 1989	Creación de la Comisión Nacional del Agua	Organismo desconcentrado del Gobierno federal encargado de la política de agua que promovió la PSP.
1 dic. 1992	Expedición de la Ley de Aguas Nacionales	Establece nuevos lineamientos generales para la gestión del agua y sienta las bases para la participación del sector privado.
1989-1996	Reforma de las leyes y códigos estatales de agua potable y alcantarillado	Introducen en la legislación estatal la posibilidad de la participación privada en los organismos operadores de agua potable y alcantarillado.
Ago. 2001	Establecimiento del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promoagua)	El Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) y la Comisión Nacional del Agua impulsan el programa para otorgar incentivos y apoyos financieros para la participación privada en la gestión urbana del agua.
2003 y 2010	Expedición de guías para promover la participación privada en los servicios urbanos de agua	La Conagua expide guías que exponen los pasos a seguir, así como las diferentes alternativas existentes para la participación privada.
16 ene. 2012	Publicación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP)	Ley que formaliza, integra y resume la política de PSP y regula los esquemas de contratación entre instancias del sector público y del sector privado para la prestación de servicios.

Fuente: elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y documentos oficiales.

Posteriormente, la Semarnat y la Conagua publicaron cuando menos dos guías para promover la participación privada en los servicios urbanos de agua; una fue en 2003 y la otra en 2010. En esta guía se exponen tanto el marco legal, los pasos a seguir, así como las diferentes alternativas existentes para la participación privada entre las que se encuentran: los contratos de prestación de servicios, contratos de arrendamiento, contratos tipo construir-poseer-operar-transferir (CPOT), concesión, venta de activos o acciones, y copropiedad o empresa mixta. La publicación contiene además una revisión de las experiencias que se han tenido en los diferentes tipos de participación. Esta publicación destaca que “la PSP es una de muchas maneras de incrementar el financiamiento en el sector hídrico y mejorar el servicio de agua y/o saneamiento”, aunque también señala por un lado que pueden existir organismos públicos eficientes y que, aunque la privatización es una de las opciones de participación privada no es algo que promueva el Gobierno federal (Semarnat, 2010).

Por último, aunque no menos importante, en 2012 se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) que integra, formaliza y resume la política de PSP. Esta ley buscó incrementar la inversión y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos; define los esquemas de contratación entre instancias del sector público y del sector privado para el desarrollo de proyectos y la prestación de servicios (SHCP, 2012).

De este modo, el diseño de la política quedó configurado principalmente con una dependencia del Gobierno federal encargada de ser la que impulsara la política y la expedición de una nueva ley nacional y de leyes estatales que promovían la PSP en la gestión de los servicios urbanos de agua potable de las ciudades mexicanas. Avancemos a revisar cómo fue la puesta en práctica de esta política.

La participación del sector privado en los servicios urbanos de agua potable

Después de la creación de la Conagua en 1989 y de la promulgación de la nueva Ley de Aguas Nacionales de 1992, la Conagua comenzó a impulsar activamente la participación privada en la gestión de los organismos operadores de los servicios urbanos de agua potable y alcantarillado. La idea era que, de acuerdo con este esquema, las empresas privadas ayudarían a superar el círculo vicioso de servicios de baja calidad y oportunismo político en que habían caído los organismos públicos y elevaría los servicios urbanos de agua a niveles superiores de calidad y buen servicio (Salazar Adams y Lutz Ley, 2016; Pineda Pablos, 2002).

La promoción de la participación privada en la operación del servicio de agua potable comenzó a dar frutos a partir de 1994. La primera ciudad en privatizar sus servicios fue Aguascalientes, una ciudad cuya población en 1995 se estimaba en 590.978 habitantes

(Comisión Nacional del Agua, 1997). Según una comunicación personal de Otto Granados Roldán (1992-1998), entonces gobernador del Estado, la privatización del servicio de agua de Aguascalientes fue propuesta directamente por el presidente Salinas cuando, durante una de sus visitas a esta ciudad, el gobernador le expuso que el principal problema de la ciudad era el agua. El presidente Salinas pidió al director de la empresa Ingenieros Civiles Asociados (ICA), quien era parte de la comitiva de visitantes, su asesoría y apoyo para ofrecer soluciones para ese problema y fue así como se planteó la opción de la concesión del servicio a una empresa privada. El contrato de se firmó en octubre de 1994.

Sin embargo, la operación del servicio de agua potable y alcantarillado por una empresa privada enfrentó una oposición importante por parte de organizaciones de la sociedad civil al grado que esta

situación propició que un partido de oposición ganara las siguientes elecciones de 1996 con la promesa de rescatar la concesión a la empresa privada. Esta cancelación no fue posible y lo que se hizo fue una renegociación que obligara a la empresa concesionaria a buscar una mayor eficiencia financiera. En retrospectiva, en Aguascalientes, la ciudadanía fue excluida de la decisión de PSP y la empresa concesionaria ha sido apoyada, subsidiada y condonada en sus deudas y compromisos por parte de los diferentes órdenes de Gobierno. En definitiva, ha habido mejoras en la cobranza del servicio pero no queda claro que se hayan alcanzado los objetivos de mayor eficiencia física en el suministro del agua ni la calidad en el servicio (Caldera Ortega, 2006).

Prácticamente al mismo tiempo, la siguiente ciudad en concretar la participación privada en el servicio urbano de agua fue Cancún, con una población estimada en 1995 en 193 008 (Comisión Nacional del Agua, 1997). En 1993 había iniciado la administración del gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid (1993-1999), quien entre sus planes tenía el de promover la participación privada en los servicios públicos principalmente en Cancún, la ciudad más grande y dinámica del estado. De este modo, el 19 de octubre de 1993, el Congreso del Estado aprobó la concesión por 30 años del servicio de agua potable y saneamiento en los municipios de Benito Juárez y de Isla Mujeres, donde se encuentra la ciudad de Cancún, otorgando la concesión a la empresa Desarrollos Hidráulicos, subsidiaria del Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), una de las constructoras más importantes del país (García Etchegaray, 1998, p. 9). A fin de operar la concesión, la empresa GMD creó una empresa filial denominada Aguakán. Hay que destacar que la concesión fue arreglada entre las autoridades locales y la empresa con poca difusión y sin, prácticamente, participación ciudadana local y, al menos en este caso, no enfrentó ningún tipo de oposición local; puede considerarse que el proceso fue más bien opaco; sin embargo ha perdurado durante todo el período (Pineda Pablos, 1999).

Posteriormente, a principios de 1995, siguió el Distrito Federal (hoy denominado Ciudad de México) y cuya población en 1995 se estimaba en 8,5 millones

de habitantes, en donde, durante la administración del último Regente del Distrito Federal, Oscar Espinoza Villarreal (1994-1997), concesionó solamente el área comercial del servicio de agua de la ciudad, es decir la medición, facturación y cobranza (Conagua, 1990, p. 105). En el Distrito Federal la concesión fue a cuatro empresas; para ello, la ciudad se dividió en cuatro zonas con un número similar de tomas de agua que fueron concesionados: 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 Tren of Britain; 3) Grupo Gutsa, asociada con North West Water Group; y 4) Tecnología y Servicios de Agua creada por Bufete Industrial y Bancomer, asociada con Lyonnaise des Eaux-Dumez y Anglian Water (Rozenberg, 1995). En este caso, tampoco hubo mucha difusión del proceso ni aparentemente hubo oposición de grupos ciudadanos que quedara consignada en la prensa. Hay que destacar además que la participación privada fue mantenida por el jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (1997-1999) y por las subsecuentes administraciones emanadas de partidos de izquierda durante todo el período de estudio. Sin embargo, esta PSP fue revocada por la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum (2018-2024). El 14 de junio de 2021 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México que se revocaba la autorización concedida a Agua de México, a Industrias del Agua de la Ciudad de México, a Tecnología y Servicios de Agua y a Veolia Agua Ciudad de México, como auxiliares de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México para prestar diversos servicios de Tesorería (Gobierno de la Ciudad de México, 2021). Días después, la Jefa de Gobierno declaró que dicha decisión se tomó después de “una evaluación muy profunda” y que significaría un ahorro de 380 millones de pesos para el 2022 (Sheinbaum, 2021). Con esta revocación de una de las PSP más importantes del país se cierra el período de estudio de este trabajo.

Otro caso de PSP fue el de la ciudad de Navojoa, Sonora, con una población estimada de 95 241 habitantes en 1995 (Comisión Nacional del Agua, 1997). Cuyo servicio urbano de agua fue concesionado en 1996. Hay que señalar que el año de 1995 fue un año de la crisis financiera conocida como “el

error de diciembre” que hizo que muchas ciudades que estaban considerando la opción de otorgar concesiones de servicios públicos a empresas privadas la pospusieran o cancelaran. Sin embargo, en 1996, siendo gobernador del estado Manlio Fabio Beltrones (1991-1997), el Gobierno municipal de Navojoa, Sonora, firmó contrato de concesión con la empresa Tribasa (Triturados Basálticos). Esta concesión enfrentó en su primer año una importante oposición a nivel local pero se sostuvo (Pineda Pablos, 2000). Sin embargo, la concesión solo duró nueve años ya que, debido a que el Gobierno municipal consideró que no se estaban haciendo las inversiones previstas, este contrato fue rescindido en 2005.

Varios años después, en 2001, ya durante el Gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), se dio la participación privada en la ciudad de Saltillo, Coahuila que en 2000 tenía una población de 562.587 habitantes. En este caso, Aguas de Saltillo, a diferencia de los casos anteriores, fue creada como una empresa mixta. Aguas de Saltillo está regida por una Asamblea de Accionistas que nombra al Consejo de Administración y al gerente general. El Consejo de Administración está compuesto por el presidente municipal (que lo preside, con voz pero sin voto), cuatro representantes del municipio (que son empresarios locales), y cuatro representantes del socio privado Interagbar (Aguas de Saltillo, 2022) (Salazar Adams, Haro Velarde y Loera Burnes, 2020). Un estudio sobre este caso señala que al principio, el proceso de constitución de Aguas de Saltillo fue muy cuestionado por la ciudadanía, debido a que desde entonces mostró opacidad; no se hicieron públicos los mecanismos para conocer las alternativas para mejorar el servicio, la participación social fue casi nula, y la de las asociaciones y organizaciones locales fue limitada. Sin embargo, por otra parte, este mismo estudio de caso apunta que la introducción de un enfoque gerencial logró deslindar la administración

del agua de los vaivenes políticos y que los saldos de la PSP en Saltillo en términos de eficiencia operativa y financiera son satisfactorios, sin embargo prevalecen grupos opositores que argumentan que la privatización ha sido desfavorable (Haro Velarde y Salazar Adams, 2016, p. 187-189; Tobón de Garza, 2012). La PSP en Saltillo ha perdurado durante todo el período.

Después está la ciudad de Puebla (1.434.062 habitantes en 2010). En este caso el proceso de participación del sector privado se inició en 2013, durante la administración del gobernador Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017), del Partido Acción Nacional (PAN), quien envió una iniciativa para reformar la Ley del Agua del Estado de Puebla donde se contempló la concesión del servicio a empresas privadas. La concesión fue otorgada a la empresa Concesiones Integrales, conocida comercialmente como Agua de Puebla, para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla. La empresa recibió una concesión de 30 años y puede prorrogarse por otro periodo igual (Islas, 2020). El contrato de concesión fue firmado el 26 de diciembre de 2013. En su página web, la empresa Agua de Puebla se presenta como un consorcio que tiene a cargo la concesión para la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el Municipio de Puebla y otras circunscripciones de municipios aledaños. La concesión está regulada por un ente público municipal conocido como Soapap (Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla) (Soapap, 2022). La PSP en el caso de Puebla ha sido criticado por su falta de transparencia y otros motivos y ha sido objeto de rechazo y movilización social en diversos medios (Ochoa García y Galicia Hernandez, 2018).

Cuadro 2
Diseño de la política de PSP en la gestión urbana del agua

Ciudad o municipio		Tipo de Participación privada	Año inicio	Duración	Empresa participante
1	Aguascalientes	Concesión	1994	20 años luego ampliada.	Ingenieros Civiles Asociados (ICA)
2	Cancún e Isla Mujeres, Quintana Roo	Concesión	1994	30 años revisada y renovada	Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD)
3	Cd. México, (cuatro sectores)	Contrato de servicios	1995	Inicialmente 10 años. Renovado varias veces y revocado en 2019.	1. Ingenieros Civiles Asociados (ICA), 2. Socios Ambientales de Monterrey, 3. Grupo Gutsa, y 4. Bufete Industrial
4	Navojoa, Sonora	Concesión	1996	Contrato rescindido en 2005	Triturados Basálticos (Tribasa)
5	Saltillo, Coahuila	Empresa mixta	2001	25 años	Aguas de Barcelona (Agbar)
6	Ramos Arizpe, Coahuila	Empresa mixta	2013	25 años, cancelada a los 15 meses en abril de 2014.	Aguas de Saltillo (con participación de Suez-España) compró 48 % de las acciones
7	Puebla y municipios vecinos	Concesión	2013	30 años	Concesiones Integrales constituida por Grupo Financiero Monex (75 %), Eppcor (24.7 %), Aguas de México (0.2 %) y Ticsa (0.1 %).
8	Solidaridad, Quintana Roo	Concesión	2014	39 años	Se integró a Desarrollos Hidráulicos de Cancún.
9	Veracruz y Medellín, Veracruz	Empresa mixta	2015	30 años	Odebrecht e Interagbar de México -IAM- (filial de Suez-España) adquirieron 80 % de las acciones. IAM vendió las suyas en 2017 y se retiró de la empresa mixta
10	Boca de Río, Veracruz	Concesión	2016	30 años	Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento (Grupo MAS) formado por Odebrecht e Interagbar

Fuente: Elaboración propia y algunos datos de (Tobón de Garza, 2018) y (Semarnat, 2010).

Existen otros cuatro casos de PSP más recientes en la operación de los servicios urbanos de agua que, por cuestiones de espacio, no vamos a reseñar aquí. Éstos son los del municipio de Ramos Arizpe, Coahuila (75.461 habitantes en 2010), en donde la PSP se dio en enero de 2013 pero que fue remunicipalizado a los 15 meses en abril de 2014. Además están los casos de Solidaridad, Quintana Roo (159.310 habitantes en 2010), y de la ciudad de Veracruz (609.964 habitantes en 2015) con sus municipios conurbados de Medellín y Boca de Río (con 75.346 y 142.207 habitantes respectivamente en 2015) (INEGI, 2022), en

el estado de Veracruz, que se dieron en los últimos años del período (Tobón de Garza, 2018) (Tobón de Garza, 2015). Hasta donde se tiene conocimiento, los casos ya reseñados constituyen la lista completa de casos de PSP en el período. Estos dan material para tener una perspectiva suficientemente clara de las características que tuvo la PSP en México.

Con base en la lista de casos referidos, se pueden hacer algunas reflexiones e intentos de evaluación. Primeramente, fueron solo diez ciudades mexicanas, del conjunto de 116 ciudades que eran objetivo de la

política las que incurrieron en esquemas de PSP para la operación de sus servicios de agua. Es un número reducido que corresponde al 8.6 % del total de ciudades que pudieron haber incursionado en la participación privada.

Además se observa que el avance de la puesta en práctica de la política fue lento. Se pueden establecer tres períodos. El primero fue el arranque inicial de 1994 a 1996 que se dio a partir de la formulación de la política y el impulso inicial que le dio la Conagua. Este primer período de tres se caracteriza por tratarse de contratos de concesión hechos bajo la influencia de las políticas privatizadoras del presidente Salinas e incluyó a ciudades económicamente dinámicas con autoridades innovadoras.

El segundo fue un largo período de dieciséis años, desde 1997 a 2012, durante los Gobiernos de los presidentes Zedillo (1994-2000), Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012) cuando hubo pocas iniciativas de PSP y en el que solo se emprendió el caso de Saltillo caracterizado por ser una iniciativa más bien local y promovida por una empresa internacional que se constituyó como empresa mixta.

Por último, el tercer período de 2013 a 2016, durante el Gobierno del presidente Peña Nieto, está influido por la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas de 2012. Aquí se ubican cinco de los diez casos de PSP y comprenden municipios más pequeños que son áreas conurbadas o cercanas de las ciudades

de Saltillo, Puebla, Veracruz y Cancún privatizadas anteriormente.

En cuanto al tipo de PSP por el que se optó, de los 10 casos mencionados, 6 fueron concesiones, 3 fueron empresas mixtas o asociaciones público-privadas y uno fue contrato de administración. En todos los casos el gobierno local se reservó la propiedad de la infraestructura y el retorno a la operación pública después de un período de veinte o treinta años. En este sentido, se observa que no se ha dado una privatización total, como se dio en otros países, donde el sistema de agua pasa a ser propiedad privada, sino que la PSP ha sido solo parcial y temporal.

Otra observación relevante son los casos de cancelación. Pueden mencionarse tres casos: Navojoa, Ramos Arizpe y la Ciudad de México. La de Navojoa se rescindió porque, después de nueve años de servicio concesionado, las inversiones no eran las esperadas y las deudas de la empresa concesionaria estaban poniendo en riesgo el patrimonio del municipio de Navojoa (Ayuntamiento de Navojoa, 2005). La de Ramos Arizpe se canceló por presión de la población (Tobón de Garza, 2015). Más recientemente, está la revocación del contrato de servicios en la Ciudad de México que duró desde 1995 a 2019. Esta revocación se hizo aparentemente a fin de ahorrar recursos y marca el fin de la política neoliberal de promoción de la PSP. Tenemos entonces que de los diez mencionados de PSP, en tres casos se ha dado marcha atrás y ha sido cancelada.

Saldos de la política de participación del sector privado

Los objetivos de la política de participación privada en los servicios urbanos de agua eran muy amplios y ambiciosos. Entre éstos estaban: incrementar la inversión en los sistemas de agua potable con la inversión privada, sustraer los servicios de su utilización para fines particulares o privados ajenos al servicio, posibilitar la planeación y dirección a largo plazo más allá de los períodos político-electorales y, sobre

todo, mejorar la calidad de los servicios urbanos de agua. Los logros y resultados, sin embargo, se han quedado cortos respecto a las expectativas.

Tratando de hacer un balance general, se aprecia que la privatización de los sistemas urbanos de agua no fue una iniciativa surgida desde abajo, desde los municipios, sino que fue promovida, desde el centro, de

manera vertical por la Conagua. Incluso puede observarse que la PSP se dio a instancias de organismos internacionales como el Banco Mundial. Hasta donde se puede apreciar, la PSP en los servicios urbanos de agua fue el resultado de negociaciones políticas cupulares, realizadas generalmente entre los gobernadores y presidentes municipales y el Gobierno federal y los directivos de la Conagua. Las primeras empresas constructoras que participaron no tenían experiencia previa en la operación de servicios de agua e incursionaron en la gestión del agua como parte de una relación más amplia y como una aquiescencia a la política promovida por el Gobierno federal en la que entran no solo los servicios de agua potable sino la participación y construcción de otras obras y contratos con el Gobierno en general. En las primeras concesiones, a fin de subsanar la falta de experiencia previa en el manejo urbano del agua, la Conagua convocó a compañías internacionales de agua, principalmente de Francia, España y Gran Bretaña, para que asesoraran y auxiliaran a las empresas mexicanas en 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, España.

Lo que no se aprecia en estos casos es que la iniciativa o propuesta de participación privada se haya generado desde abajo, es decir como una demanda social o bien como un diagnóstico de que, en vista del mal funcionamiento del servicio del gobierno, la operación del agua potable debía de encomendarse a una empresa privada. Todavía más significativo para identificar el enfoque neoliberal, es que no se haya considerado o promovido la participación de pequeñas empresas constructoras, o sociedades cooperativas locales o regionales de las ciudades o municipios en que se hicieron las concesiones, que pudieran haber tenido mayor arraigo en las localidades y mayor vinculación con la comunidad. Destaca entonces el hecho de que todas las empresas contratadas provinieron de la elite de grandes empresas constructoras

nacionales vinculadas al Gobierno federal y no se promovió la participación de empresas medianas o pequeñas del ámbito regional o local. En la PSP tampoco se incluyeron formas de participación comunitaria o de autogestión en donde los mismos usuarios se organizan para contar con los servicios de agua y saneamiento. De este modo, el concepto de PSP que en principio pudiera comprender una amplia gama de modalidades en la práctica se redujo a las grandes empresas constructoras que tienen conexiones y vínculos con funcionarios del Gobierno federal.

Tal vez lo más importante es que, después de más de 30 años de iniciada la política pública, la PSP no ha contribuido a alcanzar los objetivos de contar con servicios eficientes y de calidad. Una evaluación nacional, hecha con base en *benchmarking* o la comparación de los indicadores de gestión y que clasificó los organismos urbanos de agua en cuatro grupos o niveles de desempeño, no ubicó ninguno de los organismos con PSP entre el grupo de mejor evaluados, sino que evaluó que el desempeño de los organismos Aguascalientes y Cancún se ubicaban en el segundo grupo o nivel que muestran una “gran eficiencia comercial y micromedición, así como un precio promedio más alto que sus costos de producción”. Esto quiere decir que estos organismos tienen tarifas más altas y son eficientes en la cobranza. Sin embargo, “a pesar de que sus finanzas parecen buenas, la eficiencia física no es notable (60.5 %, apenas arriba de la media nacional)”. De hecho, los organismos clasificados en el grupo con mayor calidad y eficiencia eran todos públicos y manejados por gobiernos estatales (Salazar Adams y Lutz Ley, 2016, p. 39).

Podemos advertir que, más que el redimensionamiento del sector público y la ampliación de la dinámica del mercado, lo que resultó es un capitalismo clientelar o de amigos en donde los negocios y arreglos de las inversiones y contratos se hacen entre los actores cupulares del Gobierno y de la iniciativa privada principalmente a nivel nacional.

Reflexiones finales

Los datos y la información expuesta en los apartados anteriores nos proporcionan una perspectiva del avance y de los resultados obtenidos por la política neoliberal en la gestión urbana del agua en México. Con base en ellos, a manera de reflexión final, se plantean los siguientes puntos.

Primero. Está claro que a partir de 1989 el sector de la gestión urbana del agua en México emprendió un movimiento pendular partiendo de un alto grado de predominio del Estado y sus mecanismos jerárquicos y verticales descendentes de administración pública hacia una mayor participación del sector privado (PSP) y a introducir una dinámica de mercado que antes no existía en este sector. Este movimiento pendular fue impulsado principalmente por una política pública explícita auspiciada por organismos internacionales y diseñada desde la Comisión Nacional del Agua, creada en 1989, y plasmada principalmente en las reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 1992 y, sobre todo, en las reformas o nuevas leyes de los gobiernos estatales relacionadas con la gestión urbana del agua aprobadas en los años subsecuentes, así como por la disponibilidad de apoyos financieros a través de programas como el Promoagua y de otros lineamientos específicos. El objetivo principal de esta política era la transferencia de la operación de los servicios municipales de agua potable y saneamiento de las ciudades medias y grandes del sector público al sector privado. La justificación de esta política era que la gestión pública es ineficiente y patrimonialista, mientras que la gestión privada favorece más la eficiencia y la calidad de los servicios urbanos de agua. Este modelo fue ofrecido y propuesto para las 116 ciudades mexicanas con más de cincuenta mil habitantes existentes en 1990.

Segundo. El enfoque o concepto de sector privado que se impulsó a participar en los servicios urbanos de agua potable y saneamiento fue reducido y acotado a grandes empresas nacionales e internacionales y fue excluyente de las medianas y pequeñas empresas

locales o regionales. Tampoco se dio oportunidad hacia formas comunitarias de participación social ni esquemas de autogestión. La política estuvo orientada solo a las grandes empresas constructoras con vínculos e intereses cercanos a la política nacional y altos funcionarios del Gobierno federal. En este sentido no fue un movimiento que transfiriera poder y participación a la sociedad y a la ciudadanía en un sentido amplio, sino solo a un sector privilegiado y de alto nivel del sector empresarial cercano también a la construcción de grandes obras públicas. Entonces, lo que resultó es un capitalismo clientelar o de amigos que brindó oportunidades y privilegios para las grandes empresas de infraestructura en donde la operación de los servicios de agua era incluido en los paquetes de negociación y contratos para la inversión en infraestructura urbana.

Tercero. En referencia a si se alcanzaron los objetivos de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios urbanos, sus avances fueron muy limitados y reducidos. El área que más se vio influenciada y mejorada fue la comercial relacionada con la cobranza y recaudación de las tarifas de agua. Esto fue bastante evidente en los casos de Aguascalientes, Navojoa y Saltillo, entre otros. En cambio, otros componentes de la calidad del servicio (como la eficiencia física, inversión en infraestructura y la confiabilidad del servicio) no parecen haber sido mejorados y no se aprecian diferencias significativas entre la operación pública y privada. Más aún, estudios comparativos realizados entre las ciudades mexicanas muestran que los organismos urbanos de agua que han logrado mejor desempeño se ubican en el sector público y son los que son manejados por los gobiernos estatales. La gran ventaja comparativa de la gestión privada sobre la gestión pública es su mayor continuidad en la dirección y la ausencia de la rotación frecuente de directivos que se da de manera notoria en los organismos operados por los gobiernos municipales. En cambio, su gran limitación y motivo de revisión y rescisión de contratos ha sido la escasa y limitada inversión

privada en infraestructura. El requisito de obtención de utilidades muestra que la prioridad de la gestión privada es el área comercial mientras que la infraestructura y la eficiencia en el manejo físico del agua pasa a segundo plano. Entonces, el objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios urbanos de agua se alcanzó, quizá, en el área comercial y no en el manejo más amplio del recurso agua y el servicio a los usuarios. En esta misma línea, los usuarios de los servicios solo recibieron incrementos de tarifas y en la cobranza, pero no una mejora substancial en la calidad de los servicios. Si a esto se le agregan apoyos financieros de los gobiernos y de los bancos participantes a las empresas participantes, lo que hubo fue una transferencia de rentas del Gobierno a las empresas privadas operadoras de los servicios.

Cuarto. Esta revisión motiva una reflexión y un replanteamiento de la naturaleza de los servicios urbanos de agua potable y saneamiento que, como monopolios naturales, parecen ser más pertinentes al sector público que al sector privado. Los problemas que presentan cuando son prestados por los gobiernos locales, como el patrimonialismo y el oportunismo, con su respectiva falta de planeación y quiebra financiera de los servicios, pueden ser solventados

a través de la democratización del régimen político por medio de contrapesos y de mayor participación ciudadana. El problema político de mala calidad de los servicios públicos no se resuelve entonces empoderando y transfiriendo poder a las elites privadas y grandes empresas transnacionales. Algo que ha faltado y que no se ha explorado es la gestión comunitaria y la autogestión de estos servicios que significarían una auténtica transferencia de poder político a la sociedad civil y el verdadero empoderamiento de las comunidades locales.

Por último, en resumen, desde un punto de vista político, la política neoliberal de gestión del agua no resolvió los problemas de la gestión pública, sino que se orientó hacia arreglos cupulares entre funcionarios y grandes empresas en lo que se puede denominar capitalismo de amigos. Por ello, no mejoró significativamente la eficiencia y calidad de los servicios ni elevó los niveles de bienestar de la población en su conjunto. Después de treinta y dos años de impulsada esta política, se aprecia la necesidad de replantear la política de PSP en el manejo urbano del agua y continuar con la búsqueda de fórmulas que promuevan la gestión pública y la gestión comunitaria de los servicios de agua más eficiente y de mejor calidad.

Referencias

- Aboites, L. (2009), *La decadencia del agua de la nación: Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México (segunda mitad del siglo XX)*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Aguas de Saltillo (17 de julio de 2022), "Nosotros". *Aguas de Saltillo. Aquí cuidamos el agua*. Disponible en: aguasdesaltillo.com
- Ayuntamiento de Navojoa (6 de septiembre de 2005). "Rescinden contrato a MGA". *Boletín de prensa*. Disponible en: www.navojoa.gob.mx/main/boletin05.php?boletin=1034 Consultado en diciembre 2007.
- Banco Mundial. (1988). *Informe sobre desarrollo mundial 1988: Oportunidades y riesgos en la gestión de la economía mundial, las finanzas públicas en el proceso de desarrollo mundial*. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/0-1952-0650-9>; Banco Mundial.
- Cadena Vargas, E. (2005), "El neoliberalismo en México: saldos económicos y sociales". *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 7(1), pp. 198-236.
- Caldera Ortega, A. (2006), "Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes (1989-2001)". En D. Barkin, *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 197-216.
- Comisión Nacional del Agua (1990), *Informe 1989-1994*. México: Comisión Nacional del Agua.
- Conagua (2012), *Memoria Documental del Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua "Promoagua". Proyectos Fonadin*. México: Comisión Nacional del Agua.
- García Etchegaray, J. L. (1998), "Concesión: agua potable y alcantarillado en Cancún e Isla Mujeres", en *Avances. Publicación de Aguakán*.
- Gobierno de la Ciudad de México (14 de junio de 2021), Acuerdo por el que se revoca la autorización concedida a Agua de México, S.A. de C.V., como auxiliar de la Secretaría de Administración y Finanzas, para prestar diversos servicios de Tesorería y siguientes. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, pp. 3-10.
- Haber, S. (2002), *Introduction. The Political Economy of Crony Capitalism*. Stanford, California: Hoover Institution Press.
- Haro Velarde, N. y Salazar Adams, A. (2016), "Aguas de Saltillo: La primera experiencia de participación mixta en la gestión urbana del agua en México". En A. Salazar Adams, *Fugas de agua y dinero*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, pp. 159-195.
- INEGI (20 de agosto de 2022), *Información por entidad/Población*. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/ver/poblacion/>

- Islas, L. (12 de noviembre de 2020), "La pugna por el servicio de agua en Puebla", en *Reporte Índigo*. Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/reporte/la-pugna-por-el-servicio-de-agua-en-puebla-privatizacion-derecho-humano/>
- Ochoa García, M. E. y Galicia Hernández, E. (2018), "La lucha contra la privatización del agua en Puebla. Un balance necesario". *Congreso de la Red de Investigadores Sociales del Agua*. Disponible en: <https://redissa.files.wordpress.com/2018/04/la-lucha-contra-la-privatizacic3b3n-del-agua-en-puebla-un-balance-necesario.pdf>. Red-Issa.
- Pineda Pablos, N. (1999), *Urban Water Policy in Mexico: municipalization and privatization of water services*. Austin: University of Texas at Austin. Disponible en: https://search.lib.utexas.edu/permalink/01UTAU_INST/be14ds/alma991041461729706011.
- Pineda Pablos, N. (2000), "La privatización de servicios urbanos. El caso del agua potable en Navojoa, Sonora", en *Estudios Sociales*, vol. 10, núm. 9, pp. 33-61.
- Pineda Pablos, N. (2002), "La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización", en *Región y sociedad*, pp. 41-69.
- Pineda Pablos, N. (2004), *La evolución institucional del servicio urbano de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización*. México: Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua.
- Pineda Pablos, N. y Salazar Adams, A. (2008), "De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008". En R. Olivares y R. Sandoval, *El agua potable en México. Historia reciente, actores, procesos y propuestas* (pp. 70-88). México: Asociación Nacional de Empresas de Agua.
- Roemer, A. (1997), *Derecho y economía: políticas públicas del agua*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rozenberg, D. (1995), "Agua: cero liquidez", en *Expansión* 37, N° 659, pp. 39-43.
- Salazar, F. (2004), "Globalización y política neoliberal en México", en *El Cotidiano: publicación de la Universidad Autónoma Metropolitana*. Azcapotzalco, 20(126).
- Salazar Adams, A.; Haro Velarde, N. y Loera Burnes, E. (2020), "Capacidad institucional de los organismos de agua de Saltillo y Hermosillo, México", en *Frontera Norte*, vol. 32. Disponible en: <https://doi.org/10.33679/rfn.v1i1.1936>.
- Salazar Adams, A. y Lutz Ley, A. (2016), "El desempeño en la gestión del agua potable en México: panorama general, evolución y perfiles de los organismos operadores", en A. Salazar Adams, *Fugas de agua y dinero. Factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, pp. 21-43.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - SARH (16 de enero de 1989), Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Diario Oficial de la Federación*, p. 2.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - SARH (1 de diciembre de 1992), Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*.

Sedesol (1994), *Programa Cien Ciudades*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Desarrollo Urbano.

Semarnat (2010), *Guía sobre la participación privada en la prestación de los servicios de agua y saneamiento*. México: Secretaría del Medioambiente y Recursos Naturales.

SHCP (16 de enero de 2012). Ley de Asociaciones Público Privadas. *Diario Oficial de la Federación*, pp. 6-38 (Primera Sección).

Sheinbaum, C. (16 de marzo de 2021), "Gob CDMX asumirá administración del sistema de aguas; termina concesiones", en *Noticias Capital Web 21*. Disponible en: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=14755>.

Soapap (18 de jul de 2022), *Normatividad*. Obtenido de Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla. Disponible en: <http://www.soapap.gob.mx/recursos.html>

Tobón de Garza, G. (ago de 2012), *La privatización del sistema de agua de Saltillo*. Obtenido de Agua para todos. Disponible en: https://issuu.com/aguaparatodos/docs/privatizaci_n_del_organismo_operad

Tobón de Garza, G. (2015), *Privatización y remunicipalización del organismo operador de Ramos Arizpe, Coahuila*. México: [Aguaparatodos.org/ ISSUU](http://Aguaparatodos.org/).

Tobón de Garza, G. (2018), "Experiencias de privatización y remunicipalización de organismos operadores de México", en *V Congreso de la Red ISSA Agua, ciudades y poder*. México: Red de Investigadores Sociales del Agua.