

Agua, participación privada y gobernabilidad: cambio institucional en el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Aguascalientes (1989-2001)

ALEX RICARDO CALDERA ORTEGA

Departamento de Sociología/UAA

Este documento analiza el proceso de toma de decisiones que transformó el marco institucional de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes en el periodo 1989-2001. Su propósito fundamental es determinar cuáles fueron los elementos que determinaron este cambio, así como determinar qué resultados se obtuvieron.

En una primera parte, el documento sigue una secuencia temporal subdividida en tres cortes en los que se observan más claramente "momentos críticos" de transformación institucional:

- 1) 1989-1993, periodo de preconcesión y negociación del título de concesión otorgado en 1993;
- 2) 1994-1996, primer periodo de la concesión del servicio y de alternancia política, que concluye con el "rescate" del servicio en marzo de 1996;
- 3) 1997-2001, periodo de maduración y ajuste institucional, que incluye la modificación en el 2000 de las instancias legales y organizacionales de los gobiernos estatal y municipal para atender la política hidráulica.

La segunda parte del trabajo también está dividida en dos bloques. Siguiendo el esquema de análisis que proporciona el *Advocacy Coalition Framework*¹: en el primero se identifican los elementos que

¹ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993.

moldearon y definieron las decisiones de los actores en los momentos de transformación institucional (1989, 1993, 1996 y 2000) y en un segundo bloque se presenta una evaluación de los resultados de dichas transformaciones en lo que se presenta como "situación del servicio", dimensión que abarca un análisis en términos de eficiencia y eficacia en la gestión. Por último, se presentan algunas reflexiones producto de este desarrollo.

HECHOS, ACTORES Y DECISIONES EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL (1989-2001)

1. 1989-1993: *Preconcesión y "modernización" en la forma de hacer políticas*

El análisis se debe remontar a la instancia municipal responsable del servicio creada en 1984 llamada Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), la que surgió como producto de la política descentralizada y de rehabilitación de la vida municipal iniciada por el gobierno federal a partir de las reformas del artículo 115 constitucional en 1983. A CAPA, organismo público descentralizado del gobierno municipal, se le otorgó la responsabilidad de operar, administrar y conservar los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Aguascalientes, quedándose el gobierno del estado con el área rural del municipio.²

Como se puede decir en general del proceso de "fortalecimiento" municipal iniciado con las reformas constitucionales de 1983, al municipio de Aguascalientes se le asignó la responsabilidad de los sistemas de agua potable y alcantarillado del área urbana, pero no se le otorgaron capacidades institucionales ni financieras para que pudiera hacer su trabajo de manera eficaz. Esto, aunado con la crisis económica de mediados de los ochenta, así como la necesaria renovación y ampliación de infraestructura, y la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento ante el crecimiento vertiginoso de la población durante esa década, agravó la situación de endeudamiento financiero del organismo.

La decisión de 1989 de otorgar el contrato de servicios a la empresa

² Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, tomo XLVII, 5 de febrero de 1984.

privada Servicios de Agua de Aguascalientes, s. a. (SAASA), subsidiaria del grupo Ingenieros Civiles Asociados, s. a. (ICA) y del grupo francés *Generale des Eaux*, se vio envuelta por la capacidad disminuida del organismo operador municipal (CAPA) para seguir invirtiendo, tanto porque no se contaba con la tecnología adecuada para seguir buscando alternativas al problema de la escasez, como por la falta de recursos que significaba tener una tarifa que no correspondía con esas necesidades de inversión. La crisis económica de mediados de los ochenta había originado un proceso inflacionario que no correspondía con un aumento en la tarifa que pudiera mantener el sistema en equilibrio. La decisión fue, pues, buscar alternativas que permitieran atacar tanto el problema de la falta de inversiones como el de introducir tecnología para buscar nuevas fuentes de abastecimiento.

La creación en 1989 de la Comisión Nacional del Agua (CNA) fue también un elemento central en el rumbo que seguiría la política de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en todo el país. El gobierno salinista, al tener como filosofía rectora el redimensionamiento del Estado y el fortalecimiento del mercado, argumentó a través de la CNA la necesidad que tenían los gobiernos estatales y municipales de reducir el componente gubernamental en la prestación de los servicios de agua potable y ampliar la participación privada en este campo. Para enfrentar el deterioro de los organismos públicos prestadores del servicio, tanto en estados como municipios del país, que se reflejaba en una baja capacidad técnica, baja recaudación y bajas tarifas, la CNA planteó como objetivos de la nueva política promovida por ellos el impulso a fondo de la descentralización, la autonomía del servicio y la participación privada en su prestación.³

En todo el país, la CNA jugó un papel activo y definitivo en la formulación de la orientación de la transformación de las legislaciones estatales y el reordenamiento de los organismos operadores de agua potable. El periodo 1989-1993 fue de intenso trabajo por parte del organismo federal para ir construyendo las condiciones institucionales para lograr sus objetivos. En 1992 se da la aprobación de una nueva Ley

³ Comisión Nacional del Agua, *Lineamientos para el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado*, 1989.

de Aguas Nacionales acorde a esta perspectiva de transformación del papel del Estado sin necesidad de modificar el artículo 27 constitucional. Paralelamente, se promovió la adecuación de los marcos legales de los estados, bajo las siguientes directrices: 1. Consolidar el proceso de descentralización; 2. Lograr la autonomía tarifaria; 3. Destinar los ingresos provenientes de la prestación del servicio al mejoramiento del propio servicio; 4. Establecer un catálogo de pagos a cargo del usuario; 5. Otorgar el carácter de créditos fiscales a los adeudos de los usuarios derivados de la prestación del servicio; 6. Establecer la suspensión o limitación del servicio en caso de no pago.⁴

Estas directrices tuvieron eco inmediato en Aguascalientes. De hecho, junto con el Distrito Federal, fue uno de los primeros estados en permitir la participación del sector privado en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, aunque de manera parcial, a través de un contrato de servicios. En 1991, CAPA se transformó en Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CAPAMA), y se logró la adecuación al Código Fiscal y a la Ley de Hacienda, cambios necesarios para estar acorde a los lineamientos antes mencionados.

En las posiciones de decisión local se había dado recientemente un relevo generacional importante. Si bien los gobiernos anteriores a Otto Granados Roldán (gobierno del estado, 1992-98) y a Fernando Gómez Esparza (gobierno municipal, 1993-95), ya se habían caracterizado por manejar la idea de la modernización y el redimensionamiento del Estado; este discurso ocupa un lugar central en su proyecto de gobierno.⁵ Ellos

⁴ Véase a Virginia Alcántara Palma, "Marco legal actual de los servicios de agua potable y alcantarillado y saneamiento a nivel local. Una visión de conjunto", en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 51, 1996. Y en particular a Nicolás Pineda Pablos, "La política urbana del agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización", en *Región y Sociedad*, vol. XIV, núm. 24, pp. 41-69, 2002.

⁵ Apoyado en el *slogan* de campaña en 1992 de los candidatos priístas de la "nueva generación de Aguascalientes", la renovación generacional efectivamente se dio en la élite política local, ya que esta nueva generación de funcionarios en el gobierno del estado y del municipio representó un "quiebre" con la élite tradicional. Véase a Andrés Reyes Rodríguez, "Aguascalientes, el quiebre de una tradición política", en Rafael Loyola Díaz (coord.), *La disputa por el reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Juan Pablo Editores, 1997.

fueron quienes llevaron más allá el contrato de servicios que SAASA tenía en Aguascalientes, materializando así una idea que había sido planteada por la CNA, la empresa, las autoridades municipales y algunos legisladores priístas locales.

Con este camino ya andado, se llega a la transformación más radical, como lo fue la autorización de concesionar los servicios de agua potable y alcantarillado en enero de 1993 por un periodo de veinte años. La concesión del servicio empieza a operar a partir de octubre de ese año. Las transformaciones institucionales y legales incluyeron modificaciones a la legislación local municipal, y a la hidráulica, así como al entonces organismo operador del servicio.⁶

La concesión se le otorga a la empresa CAASA, subsidiaria también del grupo Operación y Mantenimiento de Sistemas de Agua (OMSA), es decir, ICA y *Generale des Eaux*.⁷ A partir de este momento, CAPAMA se convertiría en el organismo del gobierno municipal encargado de la supervisión y vigilancia de la concesión.

Los términos del título de concesión firmado fueron los siguientes: la empresa concesionaria se haría cargo de forma total del servicio (planeación, construcción de infraestructura, su operación y mantenimiento) en el municipio de Aguascalientes, incluyendo zonas urbanas y rurales; la infraestructura quedaría como bien público

⁶ El 24 de enero de 1993, se publicó la reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, en la que se señaló expresamente la posibilidad de que los municipios pudieran concesionar cualquier servicio público; al día siguiente, el cabildo capitalino autorizó la concesión de los servicios de agua potable; el 31 de enero el congreso local le dio autorización al gobierno municipal para iniciar el proceso y con estrecha colaboración de la CNA se elaboró el proyecto de *Título de concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y su reuso*, el cual se firmó hasta el 20 de octubre de ese año. Igualmente se decretó una nueva Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Aguascalientes.

⁷ Jacques Coutelle y Jean Michel Tiberi, "La experiencia francesa en la gestión delegada del agua y su adaptación al contexto mexicano. El ejemplo del caso de Aguascalientes", en *Agua: Desafíos y oportunidades para el siglo XXI*, Memoria del seminario Seminario Internacional Sobre Gestión Eficiente del Agua, Aguascalientes, Oficina de la Coordinación de Asesores del C. Gobernador, 1996.

en manos del concedente (gobierno municipal); la instalación de redes en zonas de nueva urbanización quedaron como responsabilidad del concedente, con conocimiento del concesionario, participando ambos en la especificación técnica; el gobierno municipal conservó la rectoría del servicio a través del organismo operador con facultades de supervisión, evaluación y auditoría, teniendo acceso a documentos e instalaciones a fin de vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas; los adeudos o pasivos existentes a la fecha de la concesión fueron asumidos por el concesionario.

Se estableció una fianza de 10 millones de nuevos pesos como garantía a las violaciones en que pudiera incurrir el concesionario, vigente durante el período de concesión y actualizada en caso de hacerla efectiva parcial o totalmente; la suspensión podía ser parcial o total (no mayor a dos años), y procedente en caso de que el concesionario incurriera en violaciones, deficiencias o irregularidades notorias a condiciones que resultasen indispensables para la prestación del servicio, o que existiera una deficiencia en el suministro del servicio que afectara al 10 % o más de los usuarios; las causas tomadas en cuenta para tal suspensión eran: el incumplimiento grave, imputable, reiterado y probado del concesionario de las obligaciones establecidas en el contrato que pusiera en peligro la prestación continua, regular y general de los servicios, vencimiento del plazo, quiebra o suspensión de pagos del concesionario.⁸

En cuanto a las tarifas, se consideró que éstas debían estar integradas por los siguientes elementos: 1. La recuperación de la inversión efectuada por el concesionario para el otorgamiento de la concesión, respecto de los pasivos que asume el concesionario a la firma del título

⁸ Otras causas para la suspensión del contrato consideradas en el título de concesión de 1993 eran el mutuo acuerdo entre las partes, la imposibilidad de prestar el servicio por motivos imputables al concesionario, el vencimiento del plazo establecido en caso de suspensión del servicio sin que el concesionario garantizara poder asumir el servicio, el no cumplimiento por alguna de las partes o la no actualización de las garantías establecidas en el contrato. Véase el *Título de Concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y su reuso*, Aguascalientes, Ags., 1993.

de concesión, así como del servicio de la deuda de los pasivos existentes; 2. La recuperación de la inversión efectuada por el concesionario para la realización de las obras de ampliación y/o rehabilitación a su cargo; 3. Los gastos de administración en que incurra el concesionario en la prestación de los servicios y en los gastos de operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura; 4. La utilidad o "beneficio razonable" del concesionario; 5. El pago de los derechos de concesión que el concesionario debía pagar al concedente; 6. Los derechos del concedente a pagar a la CNA; 7. El pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos establecidos por la legislación fiscal; 8. La recuperación de la inversión que el concesionario tuviera que realizar para cubrir el déficit operativo de los primeros años. La facturación en ese sentido debía ser supervisada por el concedente, de forma bimestral, y al concesionario se le obligó a pagar al concedente por concepto de derechos de la concesión el 10 % sobre el monto de la facturación de las tarifas y cuotas por la prestación del servicio.

Otro de los elementos importes fue la autorización a la concesionaria para sancionar a los usuarios morosos, después del segundo recibo no pagado, a cobrar recargos por este hecho y a suspender el servicio. Sin duda, fue uno de los elementos más controversiales en ese momento.

2. 1994-1996: Primeras experiencias en la concesión, alternancia política y rescate del servicio

Ya con el modelo de concesión funcionando en plenitud, los gobiernos estatal y municipal debieron de enfrentar uno de sus mayores retos: la crisis económica de 1995. El modelo de concesión sufrió directamente los efectos de la situación y la empresa se vio envuelta en una crisis financiera, producto de sus adeudos con la banca.

La crisis económica de 1995 nutrió a la opinión pública adversa a la política de "achicamiento del Estado", que los gobiernos neoliberales de todos los órdenes impulsaban desde hace tiempo. Por sí mismo, el modelo de concesión y sus necesarios instrumentos, es decir, el alza escalonada de tarifas, el de subsidios, la micromedición y los cortes de servicio a usuarios morosos, habían generado un clima desfavorable en la opinión pública en Aguascalientes. La oposición a la participación privada en la prestación del servicio por parte de algunos partidos como el Partido de la

Revolución Democrática (PRD), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), o de algunas organizaciones sociales como la Frente Estatal de Acción Popular (FEAP), había sido sistemática desde 1989; pero en 1995 la crisis económica y el clima electoral local agudizaron esa oposición y de hecho el asunto se convirtió en una de las principales banderas de los contendientes al gobierno de la capital.

En las elecciones intermedias de 1995 triunfó el ingeniero Alfredo Reyes Velázquez, del Partido Acción Nacional (PAN). En su campaña, Reyes había utilizado la bandera de la "remunicipalización" del servicio de agua potable y alcantarillado como uno de los ejes de su discurso, a pesar de que el PAN había apoyado el modelo con anterioridad. Una vez en el gobierno, Reyes y su partido se vieron en la disyuntiva de emprender alguna acción específica que, por un lado, no le restara legitimidad ante su electorado y respondiera a las presiones de organizaciones sociales y políticas que le exigían que actuara en contra de la concesión, y por otro lado, encontrar una alternativa ante la imposibilidad real de regresar al gobierno municipal el servicio debido, al costo económico y financiero que representaba.

La alternativa planteada por Reyes Velázquez en marzo de 1996 fue la de "rescatar" del servicio, no con la intención de revocarle la concesión a CAASA, pero sí para que ésta aceptara la renegociación del título y asumiera algunas correcciones a la forma como venía operando el servicio hasta ese momento y que eran fuente de poderosas presiones.

Todo lo anterior llevó a una renegociación del título de concesión en 1996, lo que significó un segundo momento de cambio institucional en la forma del modelo de concesión, indiscutiblemente ocasionado por el contexto de crisis económica que afectó directamente a la empresa, la alternancia política y la presión sistemática de una opinión pública desfavorable.

Los resultados de esta renegociación fueron significativas. Por un lado, se cambiaron algunas de las características esenciales del título de concesión original: aumento del periodo de la concesión a treinta años, nueva composición de la tarifa y renegociación de la deuda de la concesionaria, traducándose esta última en un esquema que significó que los tres órdenes de gobierno cooperaran con la empresa para sanear sus finanzas. Por otra parte, se redactó de nuevo el título de la concesión y se modificó la Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del

Estado. Además, se dio oportunidad para adecuar algunas características de las relaciones intergubernamentales que la nueva composición política de los poderes del estado exigía, así como algunas redefiniciones al interior del organismo supervisor, al permitirle una composición más plural y "ciudadanizarlo" al incluir la representación de más actores en su Consejo Directivo. Éste es el momento de la transformación de CAPAMA en la Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (CCAPAMA).

Para compensar el aumento del periodo de concesión de 20 a 30 años se buscó que el beneficio razonable se lograra en función de la eficiencia lograda en la prestación del servicio, o sea, a través de la modificación de la corrida financiera. introduciendo la consideración de la reducción permanente del costo real de operación cargado a las tarifas. También se propuso que el gasto en ampliación no se cargara completamente a los usuarios y se acordó que el cobro fuera mensual para aminorar la carga sobre el presupuesto familiar. La nueva composición de la tarifa incluyó dos componentes: por una parte, el del "concesionario", consistente en los gastos de operación y las amortizaciones, y por otra parte el del "concedente", que comprende los derechos de CAPAMA y CNA, así como los del recién constituido Fondo de Apoyo Social. Del 10% de la tarifa que era destinado a los derechos del concedente se reintegraría a la concesionaria el 80%.

La forma de indexar las tarifas en el anterior título no estaba bien definida. Por una parte, consideraba la indexación sin tomar en cuenta los presupuestos de operación, como si la empresa al inicio de la concesión hubiera alcanzado su máximo de eficiencia operativa y administrativa. El nuevo diseño procuraba apuntar a definir la eficiencia, no sólo para la empresa, sino para la generalidad de los usuarios.⁹

⁹ El nuevo diseño estableció que las tarifas se modificarían con los siguientes criterios; cada cuatro años; en caso de variación significativa del número de usuarios o de las características de la infraestructura (más del 20% de la longitud de la red o usuarios); si al término de la instalación de medidores la relación entre los volúmenes de extracción y consumo tuviera una variación de más o menos el 5% absolutos en comparación con la relación técnica (volúmenes entregados/volúmenes extraídos); en caso de modificación significativa de la infraestructura o de los medios de producción; en caso de que hubiera nuevos criterios fiscales.

Por último, la información que se debía entregar a CAPAMA debía no tanto consistir en cantidad, sino en calidad, presentada de manera "sintética y ejecutiva". Sin duda, con esto se pretendía incrementar la capacidad del organismo supervisor de cara a las ambigüedades de la concesionaria al proporcionar información.

Los gobiernos federal, estatal y municipal se comprometieron a gestionar más recursos para coadyuvar al saneamiento de las finanzas de la empresa concesionaria, pues el modelo no podía dejarse a la deriva por sus principales promotores. El ayuntamiento se comprometió a asumir los adeudos contraídos anteriormente con BANOBRAS, y tanto el gobierno estatal como la CNA se comprometieron a buscar más apoyos.

Finalmente, se hizo una adecuación de todo el marco normativo alrededor del servicio. Las reformas estuvieron dirigidas a poner acorde todo el marco legal al nuevo título, además de lograr una transformación significativa del organismo municipal de la capital al darle categoría de "Organismo Supervisor Ciudadanizado" (Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes-CCAPAMA), lo que tuvo implicaciones directas para las relaciones entre los actores sociales y políticos con influencia en la prestación del servicio.

3. 1997-2001: *maduración organizacional y nuevas relaciones intergubernamentales*

En 1998 se publicó un nuevo reglamento interior para CCAPAMA con la intención de adecuar sus funciones a la nueva situación planteada por la revisión del título de concesión en 1996. Esto, aunado con la auditoría financiera practicada en ese mismo año a la concesionaria, dejó claro que la supervisión por parte del gobierno local debía extenderse a otras áreas, como la jurídica, la comercial y sobre todo la técnica. En este reglamento se definió la forma de trabajar del Consejo Consultivo, así como la tarea de cada una de las direcciones y unidades para coadyuvar al trabajo de supervisión que CCAPAMA debía de realizar.¹⁰

¹⁰ *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, suplemento núm. 30, 26 de julio de 1998. En los hechos, el trabajo al interior del organismo trató de aplicar este nuevo diseño organizacional, aunque la entrada en vigor del reglamento interior tuvo dificultades, por la falta de algunas firmas.

En las elecciones de ese mismo año (1998), el PAN volvió a ganar el municipio de Aguascalientes, a lo que se añadió su triunfo en otros cinco municipios, la mayoría en el congreso local (16 de 27 escaños) y, sobre todo, la obtención por primera vez en la historia de la gubernatura, donde colocó a su candidato, el empresario Felipe González González.

El nuevo gobierno municipal, encabezado por el constructor Luis Armando Reynoso Femat, reconoció de inmediato el problema del suministro de agua como uno de los más importantes que debía enfrentar, pero dando un paso adelante y pasando "al fortalecimiento de la tarea supervisora de CCAPAMA, sobre todo financiera y técnica".¹¹

Pero el hecho más significativo de cambio institucional para tratar de fortalecer la capacidad del gobierno municipal en el tema del servicio de agua potable y alcantarillado fue la expedición de una nueva Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, expedida el 19 de julio de 2000.¹²

Con la nueva ley nació el Instituto del Agua de Aguascalientes (INAGUA), organismo descentralizado del gobierno del estado encargado de la política hidráulica. En el nivel municipal se replanteó el papel de CCAPAMA en el modelo de concesión y pasó de la función de "supervisión" a la de "regulación".

Otra cuestión importante atendida fue la del periodo de gracia para que los usuarios pudieran hacer los pagos por el servicio, ya que con la reforma de 1996, al pasar del cobro bimestral al mensual, el plazo del que disponían los usuarios se recortó de 120 a sólo 60 días, lo que evidentemente acrecentó la tensión y la presión política. La nueva ley aumentó a 90 días el plazo del que disponían los usuarios domésticos.¹³

¹¹ *El Sol del Centro, Hidrocálido*, 13 de febrero de 1999.

¹² *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, tomo LXIII, núm. 30, 24 de julio de 2000.

¹³ La Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Aguascalientes de 1993 en su artículo 91, establecía que la falta de pago de dos o más recibos facultaba al organismo municipal, intermunicipal o en su defecto a la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado o al concesionario, para suspender el servicio. Al ser bimestral el pago, esto significaba 120 días naturales, pero al pasar a mensual en 1996, el periodo se redujo automáticamente a sólo

La fusión definitiva que se concretó en octubre de 2001 entre CAASA y SAASA es el último dato importante del cambio institucional que se dio en el servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Aguascalientes en el periodo estudiado en este trabajo. La auditoría financiera practicada a la empresa concesionaria en 1998 dejó ver la imposibilidad de practicar la revisión de manera integral, principalmente por el hecho de que SAASA era una empresa subcontratada por CAASA, la cual no se podía auditar, pues ella no era sujeta al título de concesión. Todas esas reformas trataron de fortalecer la capacidad rectora del gobierno municipal.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE SUS RESULTADOS

1. "Coaliciones promotoras" y servicio de agua potable y alcantarillado en Aguascalientes

Estudiar el proceso de diseño de políticas públicas en el ámbito local es más difícil que tratar de entenderlo en otros niveles, pues, los actores que intervienen se multiplican y las decisiones se ven afectadas e influidas por multiplicidad de factores del entorno.

La especialización y la complejidad de todo problema público en la realidad hace necesario que en términos analíticos se separe a este asunto en un particular *subsistema de política*, es decir, un conjunto de actores, organizaciones, estructuras, creencias y reglas del juego que se encuentran interrelacionados e involucrados en la negociación del problema público que se estudia, pero la interacción de actores y elementos estructurales que determinan el rumbo de las acciones y las decisiones no se queda en el ámbito local, sino en una interacción con otros órdenes, como el nacional o el internacional. La posibilidad de observar de manera ordenada las influencias y procesos de formación

60 días. La ley de Agua del Estado de Aguascalientes de 2000, en su artículo 104, hace una diferenciación a partir del tipo de usuario y establece que la falta de dos pagos consecutivos por parte de usuarios no domésticos (comercial, servicios e industrial), y de tres en el caso de los domésticos (90 días), facultaba al municipio o al prestador de los servicios a suspender el suministro.

de decisiones a partir de la multiplicidad de actores intervinientes de diferentes niveles de interacción, la proporciona la perspectiva de análisis de "coaliciones promotoras" (*advocacy coalitions*).¹⁴

Cada una de las coaliciones promotoras, consistentes en grupos de actores (individuales y colectivos, públicos y privados) que buscan influir y manipular las reglas, los presupuestos y el personal de las instancias gubernamentales con el fin de lograr sus objetivos; se configura a partir de las creencias, valores, grupo de prioridades y percepciones compartidas de la magnitud de los problemas o del cómo deberían resolverse. Lo anterior hace que las políticas públicas sean vistas como todo un sistema de creencias que cohesionan a la coalición a través de periodos extensos de tiempo, la que, a partir de la competencia con otras coaliciones, va delineando el rumbo de las políticas.

Dentro de todo ese sistema de creencias que configura a las coaliciones hay algunos elementos que se consideran nucleares, es decir, elementos que son la base de las percepciones de los actores, que son resistentes al cambio y cohesionan a la coalición. Hay otros elementos considerados "secundarios" que los actores pueden cambiar o negociar con las otras coaliciones pues no afectan sus elementos nucleares.

Un tercer grupo de actores que intervienen en el proceso son los agentes "mediadores", tales como los tribunales jurisdiccionales o los cuerpos legislativos, los cuales tienen la posibilidad, en última instancia, de definir la orientación final de las políticas, corregir decisiones y hasta de reorientar ciertos instrumentos, es decir, cumplir una función de "reductores de conflicto" entre las partes. Éstas son las coaliciones promotoras en competencia.

Así, se considera que las transformaciones institucionales en las políticas públicas se deben a la combinación de tres factores: 1. La interacción en la competencia para conseguir sus objetivos entre coaliciones promotoras dentro de un subsistema de política; 2. Los "cambios externos al subsistema", es decir, en las condiciones socioeconómicas, en el sistema-red de coaliciones gubernamentales—resultado de la alternancia política o nuevos nombramientos— o en

¹⁴ Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.* 3, *loc. cit.*.

productos de otros subsistemas que proveen obstáculos u oportunidades para las coaliciones en competencia; y 3. Los cambios de "parámetros más estables del sistema", es decir, cambios de los elementos como las estructuras sociales, el perfil sociodemográfico o cultural de la sociedad o comunidad a la que va dirigida la política, etc.

1.1. *Las condiciones del ambiente que determinaron la agenda pública*

Lo que ha determinado el rumbo y el cambio en la política de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes ha sido la conjunción de una multiplicidad de elementos y eventos transcurridos en el periodo en el que se concentra esta investigación. No sólo ha sido la interacción entre las dos coaliciones en la contienda por conseguir cada una sus objetivos e imponer sus visiones lo que ha marcado el rumbo de la política, pues ésta también es producto de "eventos externos" fuera del alcance y la determinación de los actores.

En Aguascalientes, los problemas derivados de la escasez de agua ya se dejaban sentir a finales de los setentas. El tema se ganó un lugar prioritario en la agenda política local. Desde entonces se tomó conciencia del problema y se dijo que muchas decisiones anteriores se habían tomado en forma "precipitada, discrecional e improvisada".¹⁵ A pesar de ello, la población siguió concentrándose en la capital del estado, hasta llegar al punto de que por cada diez habitantes del estado, siete eran habitantes del municipio de Aguascalientes. Así, el acuífero del que se sirve el municipio (el del valle de Aguascalientes) concentraba a fines de los ochentas más de tres cuartas partes de la extracción total del estado. De la misma manera, se fue acumulando el déficit en

¹⁵ Adolfo Madrid Alanís, (coord.), *Manantiales, vida y desarrollo (siglo XVI-XX): Evolución de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Aguascalientes*, Aguascalientes, Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes, 1995, p. 163.

la relación extracción-recarga de los acuíferos.¹⁶

El acelerado proceso de urbanización de los ochentas evidentemente se tradujo en una mayor demanda de servicios públicos, incluidos los de agua potable y alcantarillado, sin considerar las necesidades de inversión y la forma en la que todo esto puso a prueba las capacidades institucionales. La necesidad de actualizar los sistemas de la red del servicio, ya muy obsoletos, ocasionó que a finales de los ochentas el problema del endeudamiento público adquiriera un carácter crítico e hiciera ver a las autoridades municipales la posibilidad de considerar viable la participación privada en la prestación del servicio.

1.2. *Los eventos "externos" que condicionaron el cambio institucional*

Desde 1989, cuando se abrieron las puertas a la participación privada a través del contrato de servicios firmado con SAASA, las decisiones para emprender cambios institucionales más profundos (concesión del servicio en 1993, "rescate" del mismo en 1996 y creación de organismo supervisor con mayor capacidad de control y regulación en 2000) han estado precedidas de algunos eventos que condicionaron el rumbo de las decisiones y sus efectos.

Antes de cada momento de cambio institucional (1989, 1993, 1996, 2000) se observa una tensión entre el entorno —expresada en escasez de agua, cambio en la estructura social local, mayor demanda de servicios, crisis económica, cambio en el sistema de la coalición gobernante e incidencia de políticas nacionales— y las instituciones propias del subsistema de política del servicio de agua potable y alcantarillado —gobierno municipal, organismos operadores y supervisores, empresa concesionaria, organizaciones civiles y políticas, participación de los usuarios, sin contar los problemas derivados del marco regulatorio.

¹⁶ Arturo Rodríguez Villalobos, y Pedro González Villalvaso, *Situación actual y perspectiva del agua en Aguascalientes*, Aguascalientes, Cuadernos de Trabajo, núm. 58, Gobierno del Estado de Aguascalientes, Oficina de la Coordinación de Asesores del C. Gobernador, 1996, pp. 4-10.

Los acontecimientos políticos y económicos previos a cada momento de transformación institucional condicionaron la racionalidad con la que los actores tomaron sus decisiones. Por otra parte, el aprendizaje institucional ha permitido que los actores gubernamentales tomen conciencia de que es necesario fortalecer su posición supervisora y reguladora para el eficiente funcionamiento del modelo de concesión.

1.3. *Las coaliciones*

Para el caso de la política de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes en el periodo 1989-2001 se identifican básicamente dos coaliciones que compiten a partir de sus preferencias en el cómo debiera prestarse el servicio. En el núcleo del sistema de creencias de estas coaliciones está el debate acerca de la participación del sector privado, así como el papel (subsidiario) del gobierno en la prestación del servicio; de forma secundaria, se encuentra la consideración de los instrumentos adecuados para asegurar la eficiencia del servicio. A una la denominamos: "coalicción privatizadora" y a la otra: "coalicción anti-privatización", debido evidentemente a su posición en cuanto a la participación del sector privado en la prestación del servicio y la solución al problema del agua en Aguascalientes.¹⁷

La coalición privatizadora se formó desde 1989, cuando las autoridades municipales suscribieron el primer contrato con SAASA y se creó la CNA. Desde este momento, la coalición estuvo conformada por las autoridades municipales en turno, los empresarios beneficiados por los contratos y adjudicaciones (SAASA/CAASA), el gobierno federal a través de la CNA, el gobierno estatal, y, por momentos, por el PRI y el PAN —los partidos polí-

¹⁷ Coalición privatizadora y coalición anti-privatizadora son los dos grupos de actores que se vislumbran en competencia desde finales de la década de los ochenta, momento en el que el asunto de la participación del sector privado en la prestación del servicio se posicionó entre los temas más importantes de debate político. A partir de entonces, el tema fue utilizado por muchos actores como recurso político para construir su liderazgo y ganar visibilidad.

ticos más representativos en la entidad—, así como los grupos empresariales.

Por su parte, la coalición anti-privatización, que también se le puede ubicar desde 1989, ha estado compuesta principalmente por los partidos políticos de oposición a los gobiernos del municipio de Aguascalientes y las organizaciones sociales creadas ex profeso para oponerse a la política de privatización de los servicios de agua potable, así como otras organizaciones ciudadanas.

1.4. Argumentación y cohesión de las coaliciones

Se ha dicho ya que lo que da cohesión y estabilidad a las coaliciones son los elementos núcleo de sus sistemas de creencias. Cada grupo trata de que esos elementos se impongan en la definición del rumbo que deben seguir las políticas públicas. Pero hay otros elementos de esos sistemas de creencias, considerados secundarios, los cuales provocan divergencias al interior de una misma coalición o tienden puentes y permiten la negociación con coaliciones rivales.

Se ha dicho también que el elemento núcleo de las dos coaliciones promotoras que se identifican en el caso del servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes es su concepción acerca de la participación del sector privado en la prestación del servicio, y que los elementos secundarios tienen que ver con los instrumentos específicos para que el modelo “privatizador” funcione, es decir, la eliminación del subsidio a las tarifas, la posibilidad de suspensión del servicio a los usuarios morosos y, en su momento, la micromedición.

La argumentación utilizada por cada una de las coaliciones para defender y promover su posición es la que permite identificarlas. Su discurso es dinámico y cambiante, pues evidentemente va siguiendo el curso de los cambios institucionales, los cuales van configurando los nuevos intereses y necesidades de las coaliciones en cada momento. Esto provoca también que la cohesión interna de cada coalición sufra ajustes, pues sus actores tratan de aprovechar las oportunidades que se presentan para conseguir beneficios. Por la misma razón, actores que se han identificado con una coalición durante mucho tiempo, debido a las condiciones exteriores al subsistema de política, pasan

a otra. Así se explican también las tensiones entre los actores de una misma coalición.

En la figura 1 podemos observar la forma en la que evoluciona el apoyo que recibe cada coalición a lo largo de los doce años que abarca nuestro estudio. Hay posiciones que tienen un carácter permanente, actores que en todo momento defendieron su visión núcleo y mantuvieron una posición consistente con los elementos secundarios, pero también apoyos "difusos", actores que, si bien actuaron a favor de una de las visiones núcleo, manifestaban no compartir algunos elementos secundarios.

Los apoyos consistentes para la coalición privatizadora siempre provinieron de actores como el gobierno federal (a través de la CNA), el gobierno estatal, el gobierno municipal —salvo en la coyuntura de 1996—, y evidentemente la empresa concesionaria (SAASA/CAASA/OMSA). El apoyo difuso provino de los empresarios de la localidad, quienes siempre estuvieron de acuerdo con que el sector privado participara en la prestación del servicio, pero que se vieron en la necesidad de manifestarse en contra de los aumentos en las tarifas y buscar acercamientos con las autoridades estatales y municipales para negociar el impacto que esto tenía en la operación de sus empresas.

El apoyo inconsistente, e incluso la alta movilidad de una coalición a otra, estuvo a cargo de los partidos políticos PRI y PAN, los cuales se vieron continuamente en la disyuntiva de apoyar las decisiones tomadas por gobiernos salidos de sus filas o asumir posiciones de independencia que tuvieran un costo electoral.

Después de 1995, cuando perdió la mayoría en el congreso local y el gobierno municipal de la capital, el PRI fue quien apoyó en forma más difusa el modelo concesionado de prestación del servicio, pues si bien nunca se pronunció abiertamente por la remunicipalización, manifestó en distintos momentos reservas con respecto a los elementos secundarios del modelo, e incluso en 2001 impulsó iniciativas como la de no permitir los cortes del servicio a usuarios morosos o la de aumentar los subsidios a la tarifa.

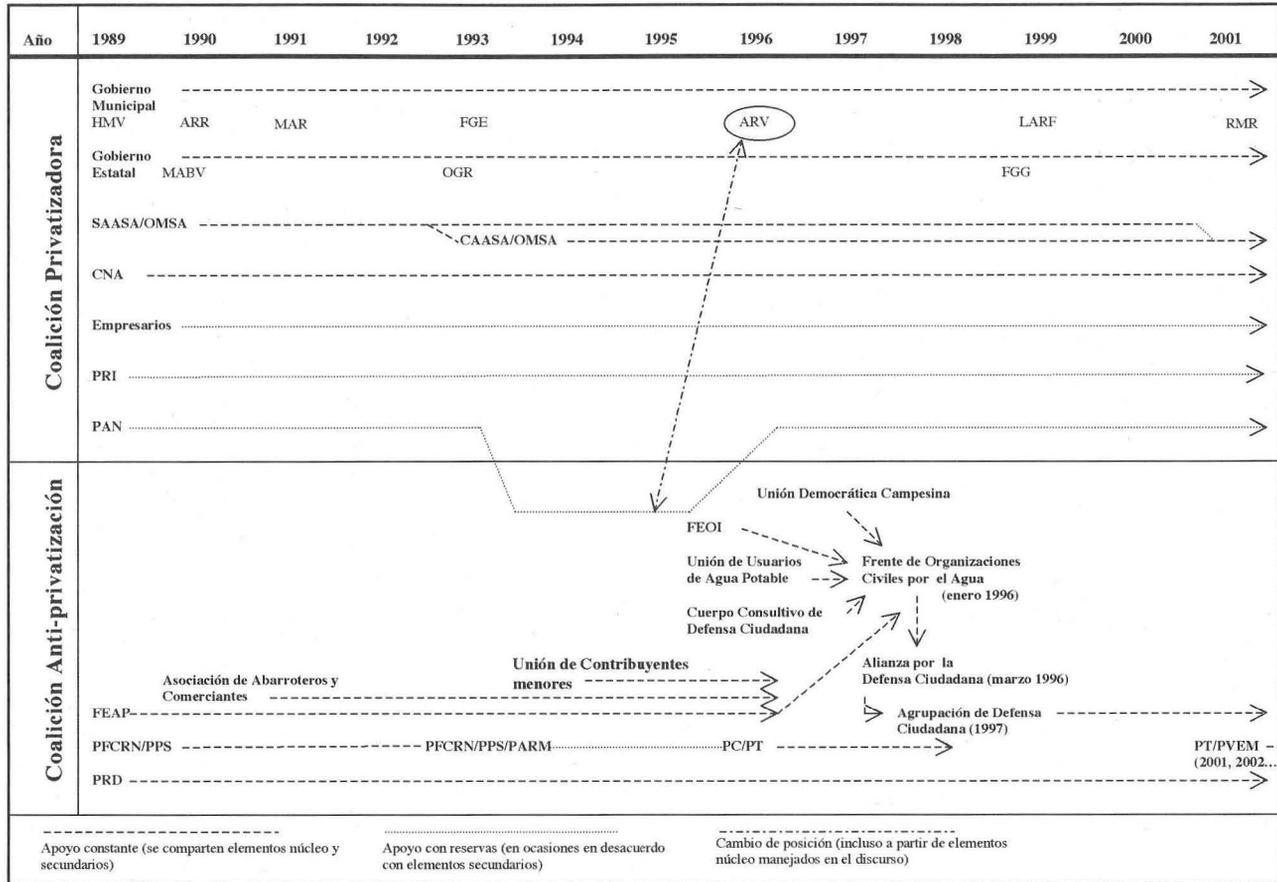
El PAN, desde la primera etapa (1989-1993), estuvo a favor de la participación privada en la prestación del servicio, aunque una vez tomada la decisión de la participación inicial de SAASA, tuvo dudas acerca de la capacidad de la empresa para asumir la responsabilidad.

Después, aprovechando la coyuntura económica y política que se presentó en la segunda etapa (1994-1996), una vez concesionado el servicio a CAASA, abiertamente utilizó el discurso anti-privatizador, lo que le reportó beneficios electorales en 1995. La necesidad del gobierno municipal panista de legitimarse ante el electorado, aunado a la presión de la coalición anti-privatización, condujo al "rescate" de marzo de 1996, lo que evidentemente no significó la movilidad de la coalición privatizadora, sino solamente un momento de tensión a su interior —entre el gobierno local y la empresa— que produjo transformaciones institucionales importantes.

Por el lado de la coalición anti-privatización, el apoyo consistente estuvo encabezado por el PRD desde 1989, y en su momento por el FEAP de Rodolfo Lozano —hasta antes de su desaparición de la escena pública en 1997—. El liderazgo de las organizaciones sociales de oposición a la participación privada en el servicio de agua potable fue después relevado por la Alianza por la Defensa Ciudadana en la coyuntura de 1996 —coalición de varias organizaciones sociales, incluidas la FEAP, el Frente Estatal de Organizaciones Independientes (FEOI), Unión de Usuarios de Agua Potable de Aguascalientes, Cuerpo Consultivo de Defensa Ciudadana, la Unión Democrática Campesina y algunas otras—, y que después dió pie a la conformación de la Agrupación por la Defensa Ciudadana, encabezada por Erasmo Díaz González que hasta el momento es la oposición más insistente y visible al modelo de concesión.

El carácter difuso del apoyo que dieron partidos como el PPS, el PARM o el PFCRN se observa en decisiones del congreso local, donde tenían voz y voto, y se limitaron a actuar como partidos "bisagra". Eso sucedió, por ejemplo, durante el otorgamiento de la concesión en 1993. Por su parte, el PT y el PVEM han tenido recientemente diputados locales que se han manifestado abiertamente a favor de la remunicipalización y de la reforma de los instrumentos del modelo de concesión.

FIGURA I. MAPA DE ACTORES Y POSICIÓN DE COALICIONES PROMOTORAS (1989-2001)



2. Los resultados del cambio institucional

Los cambios institucionales ocurridos en la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado del municipio de Aguascalientes durante los noventa tuvieron efectos directos sobre la situación del servicio. Esto se refiere tanto a la calidad como a la gestión del servicio de agua potable y alcantarillado, es decir, es una evaluación del mismo en términos de eficiencia y eficacia. Se comparan avances o retrocesos en estos indicadores producto de cada "coyuntura crítica" de cambio institucional.¹⁸

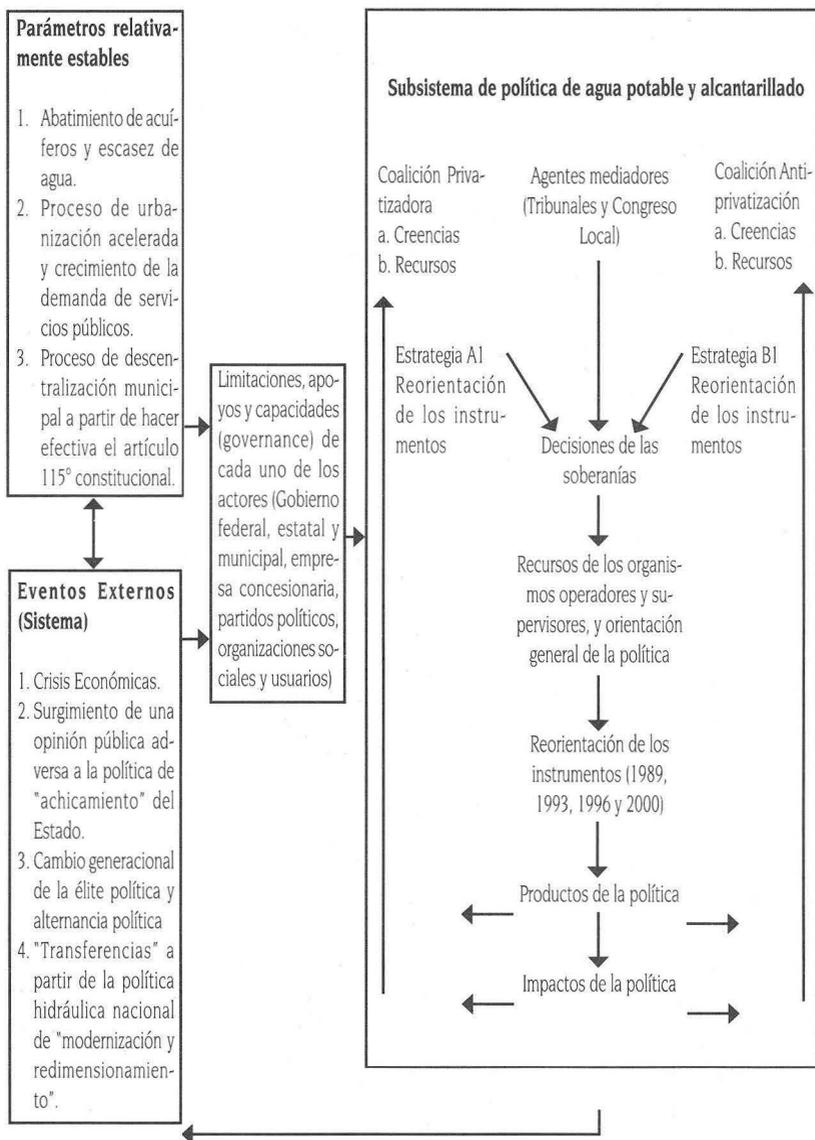
1.1. Eficacia

La eficacia gubernamental se entiende en función de la identificación de avances o retrocesos en cuanto al beneficio social alcanzado, y cuando se habla de servicios públicos, normalmente se evalúa en términos de los resultados en cuanto a cobertura y calidad.

La cobertura ha sido positiva. Al final de la década, Aguascalientes se posicionó como uno de los estados del país con una de las coberturas más amplias en relación a los servicios de agua potable y alcantarillado. El incremento de tomas de agua potable que registra la CNA desde 1990 hasta 2001 es de 58,904 unidades, lo que representa un crecimiento del 39%. En cuanto al alcantarillado, se registraron 59,595 mil nuevas conexiones entre 1990 y 2001, lo que representa un incremento del 41%. Sintomáticamente, entre 1994 y 1995, primera etapa en la que el servicio opera bajo el modelo de concesión, se percibe un incremento considerable y un intento por equilibrar las diferencias entre la cobertura de los servicios.

¹⁸ Lamentablemente no se pudo contar con toda la información correspondiente a los doce años que se analizan en términos del cambio institucional y el proceso de toma de decisiones. La mayor parte de la información técnica y financiera abarca el periodo 1994-200. Para el periodo 1989-1993 sólo se tienen algunas referencias. La mayor parte de la información ha sido facilitada por la CNA y por CCAPAMA. También ha sido útil la consulta de publicación anual *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado*, publicada por la CNA desde 1990, pero que sólo a partir del año 1994 proporciona información relevante y útil. La última publicación aparecida hasta el momento que se escribe este documento es la que corresponde a 2001.

FIGURA 2. ESQUEMA DE LA COALICIÓN PROMOTORA (ADVOCACY COALITION FRAMEWORK) ADAPTADO AL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES (1989-2001)



CUADRO 1. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS EN EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES QUE DISPONEN DE AGUA Y/O DRENAJE

Año	Viviendas particulares habitadas				
	Total	Disponen de agua potable	Cobertura (%)	Disponen de drenaje	Cobertura (%)
1970	35,157	30,752	84.47	24,081	68.50
1980	59,042	53,606	90.79	48,990	82.97
1990	89,542	86,987	97.15	83,172	92.89
1995	121,790	120,408	98.87	119,143	97.83
2000	140,845	137,832	97.86	137,075	97.32

Fuente: INEGI, *Cuaderno Estadístico Municipal (Aguascalientes, Ags.)*, 2001.

En el municipio de Aguascalientes se registró que del total de viviendas habitadas en 1990, el 97.15% de viviendas contaban con agua potable y sólo el 92.89% con drenaje; en el 2000, la cobertura alcanzó valores de 97.86% (agua potable) y 97.32% (drenaje). La evolución que tuvieron estos servicios a partir de 1970 puede observarse en el siguiente cuadro.¹⁹

En cuanto a la calidad de estos servicios, sólo se cuenta con datos a partir de 1994, momento en el que la concesión opera plenamente. La extracción aumentó en 11.2 millones de metros cúbicos entre 1994 y 2001, aunque el aumento más fuerte se registró antes de 1996, pues a partir de este año los niveles de extracción parecen haberse estabilizado, a pesar de que la demanda se mantuvo al alza. En cuanto a la continuidad del servicio, se observa una mejora constante, pues pasó de 10 horas al día en promedio en 1994 a 19 horas en 2001. Evidentemente, al incrementar las horas del servicio también han aumentado las interrupciones del servicio. La presión promedio de la red también ha evolucionado de manera positiva, pues se ha pasado de 0.56 m/s en 1994 a 0.95 m/s en 2001. Y en cuanto al porcentaje de muestras que pasan las pruebas de "potabilidad",

¹⁹ INEGI, *Cuaderno Estadístico Municipal (Aguascalientes, Ags.)*, 2001.

han pasado del 85 % en 1994 al 99% en 2001.²⁰

En conjunto, desde que opera el modelo de concesión los indicadores de calidad del servicio muestran claros avances. Por tanto, puede decirse que la eficacia ha evolucionado en un sentido positivo. Aquí, los efectos de la transformación institucional son poco claros, en primer lugar porque hacen falta datos de la fase previa a la concesión (1989-1993), y además porque la intervención de actores gubernamentales tales como el organismo supervisor del municipio (CAPAMA-CCAPAMA), la agencia estatal de la política hidráulica (CEAPA-Inagua) y la CNA, se dio siempre a través de la inversión y construcción de infraestructura.

CUADRO 2. ÍNDICES DE CALIDAD EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Extracción Total anual (miles de m ³)	77,670.0	87,985.7	88,789.6	88,931.5	88,931.5	88,931.6	88,931.6	88,931.3
Habitantes atendidos	n.d.	590,978	596,061	602,244	639,798	663,775	690,496	728,046
Continuidad del servicio (Horas día)	10.00	11.00	12.00	17.00	18.00	18.00	18.50	19.00
Frecuencia del servicio (interrupciones horas día)	0.1088	0.1106	0.1136	0.1215	0.1624	0.1804	0.1946	0.1988
Presión Promedio (m/s)	0.65	0.68	0.75	0.85	0.90	0.93	0.97	0.95
Muestras que pasan las pruebas de potabilidad (%)	85.00	88.00	90.00	92.00	93.00	95.00	97.00	99.00

Fuente: Datos proporcionados por la CNA (Gerencia Estatal Aguascalientes).

²⁰ Datos proporcionadas por CAASA a la gerencia estatal de la CNA.

1.2. Eficiencia

La eficiencia remite a la relación insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto, o a producto constante minimizar el insumo.²¹ Esta evaluación trata de detectar los niveles de eficiencia, sobre todo físicos y financieros, con los que la concesionaria del servicio operó en los años que lleva trabajando en Aguascalientes.

Para comenzar, hay que aludir a la eficiencia física, es decir, el cuidado del bien público, el agua, la cual es el producto que se comercializa. A fin de cuentas, el agua tiene relación directa con la eficiencia financiera, la cual aparece muchas veces como el aspecto fundamental a la hora de valorar los resultados del modelo concesionado de prestación del servicio.

El concepto de agua no contabilizada es un índice tanto de eficiencia física, como financiera, ya que en primera instancia se debe decir que éste hace referencia al agua que de alguna manera no pudo ser registrada como consumida por los usuarios, ya que se perdió en el sistema de distribución

CUADRO 3. EFICIENCIA FÍSICA (AGUA PRODUCIDA, FACTURADA Y NO CONTABILIZADA)

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agua producida (miles de m ³)	77,670.0	87,985.7	88,789.6	88,931.5	88,931.5	88,931.6	88,931.6	88,931.3
Total de agua facturada (miles de m ³)	50,490.0	57,190.7	57,221.2	44,465.8	44,465.8	44,465.8	44,465.8	44,465.7
Porcentaje de agua no contabilizada (%)	35.00	35.00	35.55	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00

Fuente: CNA, *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado* (1994 a 2001).

²¹ Enrique Cabrero y Gabriela Nava, *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.

o simplemente no pudo ser registrada por los micromedidores, y por otro lado, hace referencia a la diferencia entre la unidad (metro cúbico), el cociente del agua facturada y el volumen de agua producida, es decir, el agua efectivamente potencial a cobrar al usuario final.

El porcentaje de agua no contabilizada se ha incrementado en el periodo analizado, lo que habla de un saldo negativo en la eficiencia física, ya que la pérdida del recurso sigue siendo una constante a pesar de la inversión y trabajo de mantenimiento de la infraestructura que todos los actores involucrados siguen haciendo.²²

Tomando en cuenta el costo real (base 1994) del metro cúbico, y relacionándolo con los datos del agua producida, facturada y no contabilizada, se presentan a continuación los datos del costo total del suministro y el monto de la recaudación "esperada" tomando en cuenta el agua facturada.

CUADRO 4. COSTO POR UNIDAD, COSTO POR EL TOTAL DEL SUMINISTRO Y RECAUDACIÓN ESPERADA A PARTIR DEL AGUA FACTURADA

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Costo nominal del m ³	1.74	2.78	2.98	4.7	5.59	6.09	6.94	7.29
Costo real del m ³ (base 1994)	1.69	1.77	1.49	2.03	2.03	1.97	2.06	2.07
Costo total de suministro (Miles de pesos)*	130,883	155,881	132,040	180,252	180,749	175,319	183,361	184,484
Recaudación esperada a partir del agua facturada (Miles de pesos)*	85,082	101,322	85,094	90,126	90,374	87,659	91,680	92,242

Fuente: Datos proporcionados por la CNA (Gerencia Estatal Aguascalientes).

* Precios ya calculados con el costo real del m³, base 1994.

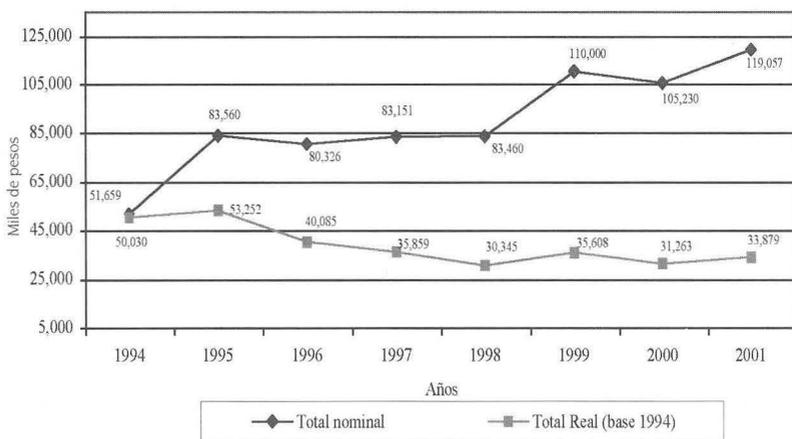
²² El agua sigue perdiéndose en la red, ya sea por la antigüedad de la misma o la mala calidad de las instalaciones más recientes. Entre 1994 y 1996 se registró una eficiencia cercana al 65%, pero después se observa una pérdida constante del 50%, que se mantiene hasta 2001. Se tienen también los datos del agua contabilizada en 1992 (47.88%) y 1993 (51%), pero no pueden usarse en el análisis financiero que proponemos debido a que no se cuenta con el costo del metro cúbico de agua para esos años.

Evidentemente, se encuentran diferencias entre el costo del suministro y la recaudación esperada a partir del agua facturada, ya que el agua perdida no es susceptible de ser cobrada. De entrada, la diferencia entre estas dos ya es un saldo negativo, cuyo costo tiene que ser asumido por los prestadores del servicio. Más adelante se retoma esta diferencia para calcular el total de eficiencia que el sistema presenta.

Como lo determina la CNA, la recaudación que realizan los prestadores de servicio está determinada por su capacidad técnico-administrativa, su estructura tarifaria, sus sistemas de medición, facturación y cobranza, la calidad del servicio que brinda y la cultura de pago de la población. Así, en Aguascalientes, a partir de la transformación institucional dentro del modelo de concesión se tienen los siguientes datos de la recaudación (nominal y real).

La recaudación total, cuando se toman los datos reales (base 1994), ha tenido un saldo decreciente entre 1994 y 2001. En el primer y segundo años de recaudación de la concesionaria observa un aumento pero, precisamente después de la crisis de 1995, cuando se da la renegociación del título de concesión, se observa un decrecimiento

GRÁFICA I. RECAUDACIÓN TOTAL (NOMINAL Y REAL 1994-2001)

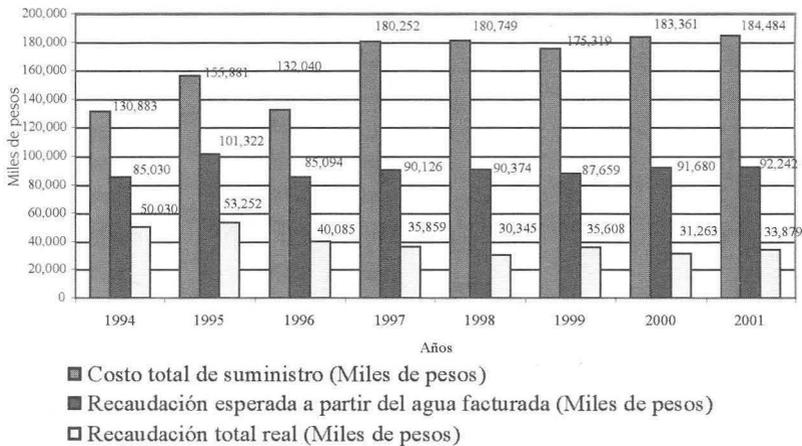


Fuente: CNA, Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado (1994 a 2001).

importante, incluso llegando a los niveles de recaudación de 1992 y 1993 antes de la privatización.²³

Al tener en cuenta estos datos, es posible determinar la eficiencia financiera de la operación del servicio de agua potable y alcantarillado de 1994 a 2001. La primera apreciación posible es la diferencia entre el costo total del suministro, la recaudación esperada y la recaudación total (neta) por año.

GRÁFICA 2. DIFERENCIAS ENTRE COSTO TOTAL DE SUMINISTRO, RECAUDACIÓN ESPERADA Y RECAUDACIÓN NETA POR AÑO (1994-2001)



Fuente: CNA, *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado* (1994 a 2001).

La primera pérdida identificada por año es la del agua no contabilizada, la que en términos monetarios reales también deja ver una tendencia negativa. A esta pérdida también hay que sumarle la diferencia existente entre la recaudación esperada y la recaudación total (neta) por año. Este índice se conoce más comúnmente como

²³ En 1992 y 1993 se obtuvieron 38'013.000 y 30'621.000 pesos respectivamente a precios reales base 1994. CNA, *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado* (1992 y 1993).

CUADRO 5. PÉRDIDA A PARTIR DEL AGUA NO CONTABILIZADA Y LA MOROSIDAD

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Perdida por agua no contabilizada (Miles de pesos)	45,802	54,558	46,946	90,126	90,374	87,659	91,680	92,242
Morosidad (Miles de pesos)	35,052	48,070	45,009	54,267	60,029	52,051	60,417	58,363
Pérdida neta total (Miles de pesos)	80,853	102,629	91,955	144,393	150,404	139,711	152,098	150,605

Fuente: Datos de la CNA (Gerencia estatal Aguascalientes).

“morosidad” en el pago del servicio, ya que se trata de la suma de los metros cúbicos suministrados a los diferentes tipos de usuarios, los cuales no pudieron ser recuperados por alguna razón (normalmente saldos de tomas no pagados).

Teniendo en cuenta estos dos saldos negativos —agua no contabilizada y morosidad— da por resultado el saldo de la pérdida total (neta) por año. Los dos datos de pérdidas ya están a precios constantes pues fueron calculados con el costo real del metro cúbico de agua suministrada (base 1994). Aún así, los dos presentan una situación crítica del estado financiero del modelo de concesión ya que esos saldos negativos van en aumento, aunque para el 2001 se presentan signos de recuperación. La pérdida total representa un costo que el gobierno (en sus tres niveles) evidentemente sigue asumiendo.

Para tener más claro esto último, enseguida se presenta lo que ha pasado con la tarifa. La tarifa, desde el momento de la privatización, se cobra por rangos de consumo y sectorizada por tres niveles socioeconómicos (A, B y C). En la siguiente tabla no se presenta el dato como tal, pues los diferentes tipos de tarifas han sido estandarizados en una sola para presentar el análisis de manera más sencilla, tal y como la CNA los proporciona. Además, sólo se muestran las tarifas de tipo doméstico.

Cuadro 6. Comparación de tarifas domésticas con respecto al costo y la recaudación real por m³ (1994-2001)

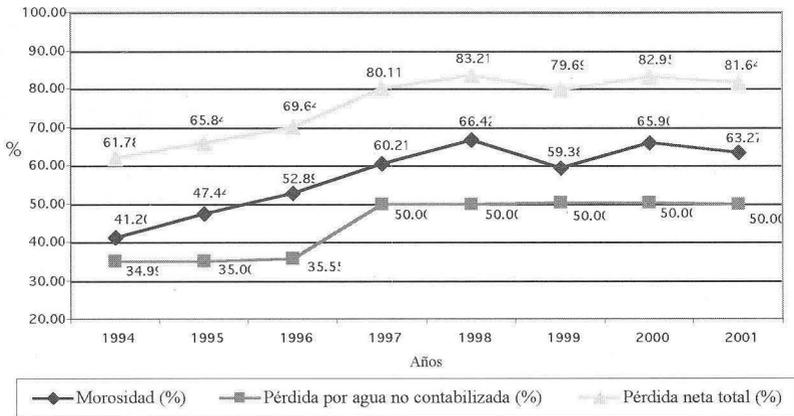
Año	1994	1995	1996*	1997*	1998*	1999*	2000*	2001*
Costo (real) del m ³ (pesos)	1.69	1.77	1.49	2.03	2.03	1.97	2.06	2.07
Recaudación (real) por m ³ (pesos)	0.65	0.6	0.45	0.41	0.34	0.4	0.35	0.38
Subsidio por m ³ (pesos)	1.04	1.17	1.04	1.62	1.69	1.57	1.71	1.69
Rango mín. (m ³)	0 - 40	0 - 40	31 - 40	0 - 40	0 - 40	11 - 20	11 - 20	11 - 20
Costo nominal (pesos)	1.11	1.79	2.20	2.00	2.00	1.90	3.60	4.3
Costo real (pesos)	1.07	1.14	1.10	0.86	0.73	0.62	1.07	1.22
Rango máximo (m ³)	> 160	> 160	> 221	> 221	> 221	76 - 100	76 - 100	76 - 100
Costo nominal (pesos)	9.80	15.78	13.74	12.12	12.20	39.61	56.10	66.9
Costo real (pesos)	9.49	10.06	6.86	5.23	4.44	12.82	16.67	19.04

* Desde 1996 la tarifa se cobra mensualmente y no de manera bimestral.
Fuente: CNA, *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado* (1994-2001).

Si se compara la tarifa de rango mínimo (a precios reales), se observa que ésta ha estado siempre por abajo del costo real del metro cúbico, y si se compara con la recaudación real por unidad se observa también una diferencia negativa. Si se toma en cuenta que el cobro de la tarifa a partir de 1996 se hace mensual y ya no bimestral, como antes, se percibe que el resultado fue una disminución de la misma, pero que para el 2000 y 2001 ha ido recuperando el nivel que tenía antes de la renegociación. Aún así, sigue estando por debajo de los niveles óptimos para la autosuficiencia financiera.

El dato que se presenta aquí como subsidio por metro cúbico representa la diferencia entre el costo real y la recaudación por unidad. Su evolución presenta un aumento considerable. Este dato es equivalente a la pérdida total (neta) que el servicio de agua potable y alcantarillado en el municipio de Aguascalientes ha comportado (véase el cuadro 5). Finalmente, se presenta una gráfica que presenta

GRÁFICA 4. EVOLUCIÓN DE LA EFICIENCIA FINANCIERA (1994-2001)



Fuente: Elaboración Propia, derivada de datos de la CNA (Gerencia estatal Aguascalientes).

de manera resumida la evolución de la eficiencia financiera, compara el dato del porcentaje de la pérdida total con el de la morosidad y el de la pérdida financiera por agua no contabilizada.

Ponderando el dato del porcentaje de pérdida por agua no contabilizada con el de la morosidad se obtiene la pérdida total que evidentemente habla de una eficiencia financiera negativa de 1994 a 2001. Éste ha sido un costo que los actores gubernamentales han tenido que asumir.

REFLEXIONES FINALES

Son varias las condiciones que en Aguascalientes determinaron que el tema del servicio del agua potable y alcantarillado se posicionara como uno de los prioritarios para la agenda pública de la ciudad y, en ocasiones, en la principal fuente de tensión social: a) La problemática de escasez de agua que se empezó a profundizar en los años setenta; b) El proceso de urbanización acelerada y aumento de la demanda del servicio en los ochenta; c) El proceso de descentralización municipal iniciado con la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983.

Las decisiones que se han tomado para reorganizar y racionalizar el

servicio han estado precedidas por algunos fenómenos que en parte las explican: a) crisis económica; b) tensión social producida por el rechazo al alza de las tarifas y fortalecimiento de una opinión pública adversa a las políticas de redimensionamiento del Estado; c) cambio generacional de la élite política y alternancia; d) "transferencia" de política a partir del diseño y recomendaciones de la CNA para modernizar el servicio de agua potable y alcantarillado en todos los municipios del país e insertarlo en una dinámica de mercado.

El dinamismo poblacional y económico demanda más líquido y mejores servicios de distribución, abastecimiento y saneamiento, pero a partir de la poca recarga natural, el agua se ha convertido en un recurso político. Esto se ha dado, además, en un contexto de cambio de la élite local, de nuevos liderazgos (individuales y colectivos) que se han visto confrontados por las distintas visiones que tienen de los objetivos e instrumentos de la política para atender este problema público. A esto hay que sumar una sociedad todavía poco organizada que ha quedado como simple espectadora. Así, se identifican tres crisis que coinciden en este proceso y vuelven más agudo el problema: poca disponibilidad de agua, diversificación de la élite que ejerce un liderazo débil y una ciudadanía de baja intensidad.²⁴

Los actores poderosos, como el gobierno federal y las empresas constructoras (ICA/OMSA), en muchas ocasiones son los que determinan el sentido del cambio institucional, así que los actores más pequeños o débiles (los municipios) se subordinan o tratan de adaptarse a esa lógica. La falta de capacidad institucional (organizacional, personal y tecnológica) que demuestra el gobierno municipal habla de la limitación que se ha tenido para procurar la estabilidad y el orden social a nivel local.

¿Cómo se tratan de legitimar normalmente las decisiones políticas?

Se justifican mediante argumentos que sostienen que se buscan objetivos apropiados, tratando de demostrar que se toman de forma adecuada y considerando a los actores apropiados.²⁵ Para el caso

²⁴ Le debo esta observación a Andrés Reyes Rodríguez.

²⁵ James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1997.

del servicio de agua potable en Aguascalientes, muchas de las decisiones tomadas por los actores gubernamentales en los doce años revisados no cumplen ninguna de las dos condiciones para legitimar las decisiones públicas. La ciudadanía ha quedado marginada, se le ha considerado sólo en su dimensión de usuarios/clientes, lo que ha motivado que las decisiones no fueron consideradas como legítimas por muchos de los actores involucrados, tales como los partidos de oposición o las organizaciones sociales.

Los constantes apoyos, subsidios, condonaciones, absorciones de deuda de la empresa concesionaria por parte de los distintos órdenes de gobierno, demuestran que por lo menos en el aspecto de la eficiencia financiera el modelo de concesión tiene deficiencias, aunque se debe decir que los cambios institucionales, sobre todo los de los últimos años, han tratado de revertir esta tendencia. Donde no se ha avanzado, o más bien se ha retrocedido, es en la eficiencia física. La proporción de agua perdida (relación extracción/consumo) es todavía muy alta.

La disputa en torno a los principales mecanismos de operación del modelo de concesión sigue abierta. De hecho, durante casi todo 2002 el tema de los cortes a los usuarios morosos fue uno de los que ocuparon mayor atención de la discusión entre los partidos representados en el congreso local. Las fracciones del PRI, del PT, del PVEM y del PRD, así como algunos diputados del PAN, aprobaron el 4 de julio de ese año reformas a la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes tendientes a suprimir la posibilidad de los cortes. La respuesta del alcalde Ricardo Magdaleno, del ahora director de CCAPAMA, Roberto Amador y del gerente general de CAASA, Humberto Blancarte, fue de rechazo y condena, pues según ellos esa reforma atenta contra la eficacia del modelo de concesión. Por su parte, el ex-gobernador Felipe González vetó las reformas y aún ahora es momento en el que no se encuentra la solución de ese problema. ❁

