

# **Perspectiva Institucional de la Participación Privada del Sector Agua en México: Hacia un Balance entre Eficiencia y Equidad**

**Dr Casio Luiselli**

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**

## **I. Introducción**

El agua es esencial para desarrollar la vida, salvaguardar la salud humana y fundamental para la producción de alimentos, bienes y servicios. Sin embargo, sólo hasta la última década del siglo pasado el tema comenzó a ocupar un lugar prioritario, tanto en la agenda nacional como internacional. Hoy, el agua abarca temas de interés que van desde cuestiones técnicas, científicas y económicas hasta conflictos políticos y sociales.

A pesar del valor del recurso, más de un billón y medio de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable, y de hecho, si las tendencias continúan, ese número se duplicará en el 2020. Aunado a ello, la decreciente calidad del recurso y la disponibilidad del mismo, producto de las actividades humanas, ponen en riesgo la sobrevivencia de esa población del planeta y plantea desafíos para el desarrollo de comunidades enteras.

El debate se centra en cómo garantizar el acceso al agua (infraestructura y servicios hidráulicos), con qué recursos (públicos y/o privados) y de qué forma lograrlo manteniendo un equilibrio entre eficiencia y equidad. Sobre estas interrogantes, el asunto de la participación del estado *versus* la incursión privada en el sector hidráulico ocupa un lugar esencial.

Una ventana de oportunidad surge al combinar ambas posturas, de tal forma que se pueda afirmar que ni todo al Estado ni todo al mercado. Allí, la participación mixta es fundamental. La experiencia ha demostrado que en la nueva economía política el Estado justifica su intervención frente a fallas de mercado y, por otra parte, la insuficiencia financiera y la baja eficiencia de la

gestión pública justifican la participación del sector privado en la cadena de valor del sector hidráulico (infraestructura y servicios).

Por otra parte, el redimensionamiento del Estado, su adelgazamiento, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que debe y puede hacer bien: determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de qué instrumentos y políticas de acción.

“Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser.”<sup>1[1]</sup> Dicho en lenguaje económico neoclásico, para hacerse cargo de bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías informacionales, puntos donde falla el mercado en la asignación eficiente de los recursos.

A pesar del redimensionamiento, adelgazamiento y reformas que ha sufrido el Estado, el papel del gobierno seguirá siendo fundamental, necesario e importante, y para bien o mal, determinante en sectores estratégicos para la conducción de un país. Bajo esta nueva concepción estatal, en la que éste es necesario pero limitado debe explorarse la búsqueda de eficiencia y equidad para la atención de los problemas sociales, incluido el sector hidráulico.

El reto está en promover, consolidar y garantizar el acceso equitativo y eficiente al agua para todos los individuos y comunidades del planeta que involucre un sistema de gobierno y regulación de la propiedad, de apropiación, distribución, manejo, protección, utilización y conservación de la principal fuente de vida para todos los seres y ecosistemas de la tierra: el agua.<sup>2[2]</sup> Esta es quizá la primera gran revolución del siglo XXI, la revolución del agua.

## **II. Aspectos relevantes del agua en México**

---

<sup>1[1]</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 3ª edición, México, 2000. Pp. 21

<sup>2[2]</sup> Petrella, Ricardo. The water manifesto: arguments for a world water contract, David Phillip, London, 2001. Pp. 7

El problema del agua en México es amplio y complejo. Existen problemas íntimamente vinculados con el abastecimiento, distribución y tratamiento del agua, destacando: (i) las determinantes geográficas sobre disponibilidad del recurso y necesidades de abasto, (ii) los esquemas de precios y subsidios distorsionantes, (iii) una ineficiente operación y manejo del recurso, y (iv) limitada capacidad instalada para tratamiento de agua y alta contaminación.<sup>3[3]</sup>

En primer lugar esta la referencia a la baja disponibilidad y calidad de las aguas nacionales. Se presentan problemas originados por la forma en que la población ha ocupado el territorio y emplazado su actividad económica. En la región noroeste, norte y centro del país se concentra 77% de la población, se genera el 86% del Producto Interno Bruto (PIB), solo cuenta con 32% del escurrimiento pero se ejerce 90% del riego y se concentra el 70% de la industria nacional. En contraste, el sureste es habitado por 23% de los mexicanos, contribuye con 14% al PIB, cuenta con un escurrimiento de 68% del total que sostiene al 10% del riego del país y al 30% de la industria.<sup>4[4]</sup> El desequilibrio en la distribución geográfica del líquido y las necesidades de la población y usuarios es evidente.

En segundo lugar, existe una falta de servicios de agua potable para el 12% de la población y carece de alcantarillado el 24%, y creciente contaminación de los diversos cuerpos hídricos, solo el 5% de ellos no están contaminados. A ello se suman otras cuestiones de naturaleza física como la degradación de los sistemas ecológicos, la alta deforestación, más de un millón de hectáreas anuales, y la sobreexplotación de las fuentes del recurso.

La situación de acceso al agua en México no es muy diferente a las perspectivas globales, aunque supera la media, la cobertura sigue incompleta e inadecuada. Las estadísticas indican que del total de la población que habita en viviendas particulares, 83.7 millones (el 87.8%) cuentan con agua potable y

---

<sup>3[3]</sup> Saade Lilian. Reformas de Segunda Generación: El Caso del Sector Agua en México, Conferencia presentada en el ITAM. Pp. 6

<sup>4[4]</sup> Con datos del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.

72.6 millones (el 76.2%) con alcantarillado. Por otro lado, de los habitantes que viven en poblaciones urbanas, el 94.6% cuentan con agua potable y el 89.6% con alcantarillado. La situación es más grave en el medio rural, donde las coberturas de agua potable y alcantarillado son del 68.0% y 36.7% respectivamente.

En tercer lugar, en materia de tratamiento de aguas residuales, a diciembre de 2000 se contaba con 1 018 sistemas municipales con una capacidad instalada de 75.9 m<sup>3</sup>/s, de los cuales 793 se encuentran en operación con un caudal tratado de 45.9 m<sup>3</sup>/s. Mediante sistemas de alcantarillado se recolectan 200 m<sup>3</sup>/s, por lo que cerca de 23% de las aguas residuales recolectadas, procedentes de localidades urbanas a nivel nacional reciben tratamiento.

Por último, la problemática se agudiza por la alta ineficiencia en el manejo administrativo del agua (46%), altos subsidios y mal dirigidos que no responden a una correcta valoración económica y social de agua, la debilidad institucional de los organismos operadores, enormes pérdidas por fugas (más del 50%), la falta de tratamiento de aguas residuales y la falta de un marco legal adecuado para el uso del líquido.

Frente a esta situación y a la cada vez menor inversión real en el sector agua potable, alcantarillado y saneamiento es necesario buscar nuevos mecanismos para lograr la sostenibilidad financiera del sector y atender las urgentes necesidades sociales del país.

### **III. La situación financiera del sector**

Como ya se señalaba, para cubrir las crecientes necesidades de la población en México en materia de agua potable, es necesario buscar fuentes de financiamiento adicionales a los recursos públicos.

Debido a que los recursos fiscales no son suficientes para atender las necesidades del sector, la Comisión Nacional del Agua (CNA) se encuentra en el proceso de identificación de fuentes de financiamiento para sus programas

de inversión con recursos internos, externos, comerciales o privados, en los que se aprovecharían líneas de crédito preferenciales con tasas de interés competitivas y largos periodos de amortización, entre las que destacan los créditos bilaterales y multilaterales con mezcla de recursos.

En materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, la infraestructura en general presenta graves condiciones de deterioro y bajas tarifas, que por lo general son insuficientes incluso para cubrir los costos de operación y mantenimiento, lo cual origina que los organismos operadores mantengan niveles de eficiencia muy por debajo de lo deseable y que no cuenten con capacidad crediticia para obtener recursos de la banca comercial y de desarrollo.

La situación antes descrita, aunada a la insuficiencia de recursos por parte de los tres niveles de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), limitan las posibilidades de incremento en la cobertura y calidad de los servicios. Asimismo, la falta de un marco regulatorio y legal adecuado obstaculiza la participación privada, con lo que se limitan así posibles fuentes alternas de financiamiento. No obstante, hay espacio para la inversión privada y nuevos mecanismos para compartir riesgo en el sector.

La inversión federal en el sector en los últimos años muestra una tendencia a estabilizarse en niveles significativamente menores a los deseables, por lo que en un escenario tendencial al 2020, a penas se mantendrían los niveles de acceso actuales.

El presupuesto operativo de la CNA indica que (i) el 33%, se destina a atender las necesidades del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, (ii) el 37%, se canaliza a atender los rezagos en materia de infraestructura hidroagrícola y el 30% restante, se dirige para la administración y regulación del agua.

En lo que se refiere al subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, las inversiones de la federación, estados y municipios han disminuido de

aproximadamente 11 mil millones de pesos en 1993 a 3.9 mil millones de pesos en el 2000 (pesos constantes del 2000).<sup>5[5]</sup>

Por otra parte, el subsector hidroagrícola presenta en gran medida problemas financieros relacionados con el mantenimiento, conservación, rehabilitación y modernización de los distritos y unidades de riego, conservación de las zonas de temporal, así como la imposibilidad de hacer frente a la mayor demanda de alimentos, originada por el crecimiento de la población y los efectos causados por la globalización que presionan los precios y disminuyen la capacidad económica de los productores.

Los agricultores no cuentan con garantías que les permitan acceder a créditos para disponer de recursos adicionales que complementen las aportaciones federales, y con ello consolidarse como organizaciones financieramente autosuficientes.

Con un limitado presupuesto, una cobertura de infraestructura hidráulica incompleta y necesidades insatisfechas es urgente una reforma administrativa del sector. Primero, hay que lograr que (i) favorezca la eficiencia en la recaudación a través de establecer títulos de concesión para usuarios del agua, actualizar los permisos para descargar aguas residuales, mejorar los sistemas de medición, eficientar el cobro de derechos. Segundo, (ii) es necesario establecer derechos que reflejen los costos marginales de suministro e incorporen el costo de oportunidad regional y realizar mejoras operativas en organismos operadores. Tercero, hay que (iii) desarrollar un mercado de derechos que refleje las inversiones en proyectos de infraestructura hidráulica, previa definición de las reformas al marco legal y normativo. Cuarto, promover un mayor desarrollo en el subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento y ayudar a resolver la problemática que presentan los organismos operadores de agua, apoyándose de la participación del sector privado a fin de aprovechar su experiencia técnica, acceder a tecnología de punta y utilizar su solvencia financiera.

---

<sup>5[5]</sup> Programa Nacional Hidráulico 2001-2006.

#### **IV. Participación del sector privado (PSP)**

Después del ajuste estructural en México y de las políticas para redimensionar el Estado, los recursos públicos para la construcción, operación y servicios hidráulicos han disminuido notablemente. La escasez de capital del sector público, una base fiscal limitada, la competencia por el financiamiento internacional, insostenibilidad de la infraestructura existente y la creciente demanda de infraestructura hidráulica han sido detonantes para impulsar la participación privada en el sector en el marco de políticas del agua para modernizar esta área estratégica.

Los gobiernos han tenido como objetivo y función primordial el proveer de bienes y servicios eficientemente con los medios más apropiados para ello. La participación privada ha sido un mecanismo que ha mostrado lograr altos niveles de eficiencia en las áreas en las que el gobierno ha permitido su participación, aunque no siempre es una garantía. La participación del sector privado se ha visto en muchos casos como la solución al fracaso de varias empresas públicas de agua, con el fin de lograr una operación más eficiente y poder realizar las inversiones necesarias para satisfacer las demandas de la comunidad. Sin embargo, no hay garantía de que su simple participación permitirá el desempeño deseado.

A pesar de que el marco regulatorio para inversiones privadas en el sector hidráulico es inacabado, la Ley de Aguas Nacionales considera la posibilidad de que la iniciativa privada participe en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos.

Esta disposición contiene un cambio fundamental en relación con la anterior legislación en materia de agua, pues además de precisar la responsabilidad gubernamental en la materia, se complementa el esfuerzo del sector público con la participación e inversión de los particulares para el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal.

Las reglas del juego parten de la institucionalidad de tres premisas básicas:

1. La participación e inversión privada en materia hidráulica es un medio y no un fin en sí mismo;
2. La infraestructura hidráulica federal no se privatiza, pues la ley no modifica el carácter de bienes del dominio público que tienen conforme al artículo 113. La nueva ley no prevé mecanismos para el cambio de titularidad, sino sólo mecanismos de participación e inversión privada para mayor eficiencia y capitalización de los bienes nacionales.
3. Las tres nuevas figuras que se crean en materia de infraestructura hidráulica federal, además de los tradicionales contratos administrativos de obra, suministro y servicios regulados por otras leyes, son los contratos "llave en mano" y dos tipos de concesiones: la prestación de los servicios aprovechando la infraestructura hidráulica construida, y la construcción y operación de infraestructura hidráulica nueva.

Desde la pasada administración en las políticas del sector ha influido la tendencia dominante hacia la mayor intervención del sector privado en la prestación de servicios públicos, así como la búsqueda de la eficiencia económica mediante el impulso hacia una economía regida por el comportamiento del mercado.

Durante los últimos años se han presentado diversos casos de participación privada en la administración de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en México, en localidades urbanas medias y mayores, incluso centros turísticos, en donde existen concesiones y contratos de prestación de servicios. Como ejemplos se tienen Aguascalientes, Cancún, Distrito Federal, Puebla, Navojoa y Saltillo.

El sector privado también ha participado en el diseño y construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, principalmente bajo la modalidad de

construir, operar y transferir (Build Operate Transfer BOT) o similares, con esquemas en los que el Gobierno Federal, a través del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA) ha apoyado con recursos adicionales al capital de los inversionistas, y como subsidio en aquellos casos en los que los ingresos de la población han sido insuficientes para cubrir el precio real del servicio.

Por otra parte, de los 43 proyectos de tratamiento de aguas residuales de tipo BOT que existían en 1997, únicamente 12 de ellos han sido construidos y se encuentran en operación. De estos, la mayoría enfrentan problemas financieros y la capacidad de tratamiento de las plantas está subutilizada. Las razones principales de estas fallas tienen que ver principalmente con problemas financieros y la operación ineficiente de varios organismos operadores de agua, la estructuración frecuentemente inadecuada de los arreglos contractuales y concesiones y la falta de transparencia en los mismos procesos de licitación. Además, existen algunas lagunas en el marco legal y regulatorio en los niveles estatal y municipal.

Recientemente se aprobaron recursos de 2 000 millones de pesos, destinados al Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (FINFRA 2). Este programa desarrollado en conjunto con el Banco Nacional de Obras Públicas y Servicios (BANOBRAS) y está dirigido principalmente a apoyar organismos operadores de agua que atiendan localidades de más de 50 000 habitantes, lo que representa un poco más de 50% de la población del país. El objetivo de este Programa es "funcionar como fuente adicional de recursos, condicionado a un esquema de cambio estructural, para fomentar la consolidación de los organismos operadores de agua; impulsar su eficiencia física y comercial; facilitar el acceso a tecnología de punta; fomentar que se alcance la autosuficiencia; y promover el cuidado del medio ambiente con proyectos de saneamiento, preferentemente ligados al reuso de aguas residuales".<sup>6[6]</sup>

---

<sup>6[6]</sup> SEMARNAT, BANOBRAS, CNA. Programa para la modernización de organismos operadores de agua. México, 2001.

Para tener acceso al programa, los organismos operadores junto con las autoridades estatales y municipales deberán firmar un convenio con la CNA y BANOBRAS en el que por un lado aceptan la participación del sector privado y por el otro se comprometen a modificar, en su caso, el marco jurídico de tal manera que dicha participación sea factible. Además, las autoridades estatales o municipales y los organismos operadores se comprometen a efectuar, por sí mismos o con el sector privado, una serie de cambios estructurales, entre los que se incluyen la adecuación de las tarifas y la profesionalización de los niveles gerenciales de los organismos operadores.

La CNA otorgará a los organismos operadores que se adhieran al programa, recursos a fondo perdido que se aplicarán a un programa de inversión de corto plazo (tres años) para incremento de eficiencias. Los porcentajes de recursos que aportará la federación se determinarán en función de la eficiencia global del organismo operador de acuerdo con los resultados del Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral requerido para el programa.

Para asegurar que los recursos a fondo perdido no van dirigidos a subsidiar las ineficiencias del organismo, ni a subsidiar y fomentar el uso irracional del agua con tarifas artificialmente bajas, los organismos operadores deberán obtener la autorización de una estructura tarifaria que cubra al menos los costos de operación y mantenimiento, así como establecer claramente en los contratos con el sector privado los compromisos de incremento de eficiencia.

Por lo que se refiere al apoyo para nuevas fuentes de abastecimiento e incremento de coberturas, sólo los organismos operadores que tengan una eficiencia global mayor o igual a 45% podrán obtener recursos a fondo perdido.

En relación con la cobertura de saneamiento, los organismos operadores podrán acceder a la fase II siempre y cuando hayan iniciado la fase I. Los apoyos del programa para esta fase serán recursos de fondo perdido, quedando integrados como sigue, siempre que se cumpla la condición de niveles de eficiencia global requeridos:

## Porcentaje de Recursos a Fondo Perdido Fase II

Independientemente del incremento en las tarifas para cubrir los costos de operación y mantenimiento de la nueva infraestructura, el subsidio dará viabilidad financiera al proyecto porque permitirá que el incremento de las tarifas que cubre la inversión sea menor.

De acuerdo con el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, se estima, en el escenario tendencial, que entre 2000 y 2025 las necesidades de inversión para cumplir las metas establecidas en el sector hidráulico serán de alrededor de 410,000 millones de pesos, esto significa, un promedio anual de 16,000 millones de pesos.<sup>7 [7]</sup> De dicha cantidad la mayor parte corresponde a inversiones en alcantarillado y saneamiento. Cabe señalar que el último rubro es el que presenta el mayor rezago. Este escenario permitiría únicamente mantener las coberturas de agua y alcantarillado a los niveles actuales, mientras que permitiría incrementar los niveles de saneamiento en cumplimiento con las disposiciones de la NOM-001-ECOL-1996. A su vez, este escenario supone acciones mínimas en el área hidroagrícola, agua para la industria así como el control de inundaciones. Estas cifras no toman en cuenta los gastos de operación y mantenimiento de los sistemas, lo que podría incrementar sustancialmente las necesidades de inversión, Actualmente, se financian alrededor de mil millones de pesos por medio de los organismos operadores y se estima que el presupuesto de la CNA en este año es del orden

---

<sup>7[7]</sup> CNA. Programa Nacional Hidráulico 2001-2006, México, 2001.

de 2 mil millones de pesos,<sup>8[8]</sup> por lo que la brecha es enorme, Indudablemente, cada vez se vuelve más necesario buscar otras opciones de financiamiento incluyendo la participación del sector privado como una opción en algunas ciudades.

La participación del sector privado además de ser vista como una alternativa, no como determinante, de financiamiento debe considerarse como otra manera de hacer las cosas. En particular ésta puede llegar a tener varias ventajas tales como: 1) aportar su capacidad técnica para incrementar la eficiencia de los sistemas, 2) contar con mayor agilidad en la toma de decisiones y en la asignación de recursos e inclusive en algunos casos permitir mayor transparencia, 3) asegurar una continuidad en la gestión de los servicios al ser ajeno a cambios políticos y 4) permitir hacer la distinción entre las funciones de autoridad y regulación, de las administrativas y de gestión.<sup>9[9]</sup>

Los resultados de la experiencia de la participación privada en el sector agua y saneamiento en México no han sido tan exitosos como se esperaba. Varios de los problemas que se han enfrentado están relacionados con la crisis económica de 1995 y la falta de coordinación entre las instituciones relacionadas con el manejo del agua. Ha habido pocos casos pero muchas lecciones que aprender de ellos.

## **V. Cochabamba: radiografía de un conflicto**

Si bien es cierto que la participación privada en el sector hidráulico ha tenido buenas experiencias, hay que notar también que hay otras en el polo opuesto. Un ejemplo para contrarrestar la posición dominante sobre la participación privada en materia hidráulica lo constituye el caso de Cochabamba en Bolivia.

Hoy la entidad reguladora de saneamiento básico regula 22 sistemas de agua potable y alcantarillado en el país. Catorce son cooperativas, siete son

---

<sup>8[8]</sup> SEMARNAT,BANOBRAS,CNA. Programa para la modernización de organismos operadores de agua, México, 2001.

<sup>9[9]</sup> SEMARNAT,BANOBRAS,CNA. Programa para la modernización de organismos operadores de agua, México, 2001.

empresas municipales, y uno – el más grande en La Paz y El Alto – es una concesión privada.<sup>10[10]</sup> Los privados hubieran sido dos, pero en el 2000 la privatización del sistema de agua de Cochabamba fue revertida luego de masivas movilizaciones.

Existen datos generales que indican que el acceso al agua (número de conexiones) ha mejorado en los últimos años, aunque no hay una relación clara con la privatización (una sola concesión). Al mismo tiempo, la privatización conlleva reasignación de costos que hasta los mismos proponentes de la privatización reconocen que producen «efectos adversos al bienestar»<sup>11[11]</sup> – es decir, son «anti-pobres». Los parámetros financieros exigidos por las instituciones financieras están subyacentes: tarifas que recuperen plenamente los costos de operaciones (full cost recovery) y la eliminación de subsidios cruzados o directos.<sup>12[12]</sup>

El fracaso de la privatización del agua en Cochabamba es un caso muy conocido y debatido a nivel mundial. Este caso muestra relativa escasez de agua que crea sobredependencia en fuentes subterráneas y un servicio interrumpido. Un sistema antiguo y bajo nivel de medición, hacen que hasta 60% del agua distribuida se pierda o no se facture. La mitad de los aproximadamente 500 mil habitantes no están en la red de agua, y dependen de camiones cisternas –que venden el agua quizás más cara de la región– o de sistemas auto-construidos por comunidades locales. El resultado es un cuadro de desigualdad en acceso al agua que refleja y reproduce la inequidad y polarización social.

Desde principios de los años 90, el Banco Mundial exigía la privatización de la empresa municipal de agua, SEMAPA, como única solución al problema del agua en Cochabamba. En 1996 condicionó un préstamo de USD 14 millones a SEMAPA a su privatización<sup>13 [13]</sup>, y en 1997, el FMI, el BM y el BID

---

<sup>10[10]</sup> <http://www.sisab.gov.bo/empresasreguladas.html>

<sup>11[11]</sup> Grover Barja y Miguel Urquiola, “Adverse Welfare Effects,” en Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia. WIDER Discussion Paper, No. 34, 2001, p. 1.

<sup>12[12]</sup> Barja y Urquiola, op. cit., p. 20.

<sup>13[13]</sup> Opinión (Cochabamba), 23 de enero de 1996, p. 5A.

condicionaron la condonación de otros USD 600 millones a la privatización de SEMAPA.<sup>14[14]</sup>

El proceso se complicó por varias razones: élites locales ataban la concesión del sistema de agua a la ejecución de obras civiles muy ambiciosas y costosas; la empresa arrastraba una deuda grande, cargada al concesionario; el BM exigía una aplicación religiosa de plena recuperación de costos; y la empresa logró en las negociaciones establecer una alta tasa de retorno garantizada. Todos estos costos – consensuados en un proceso absolutamente secreto entre empresa, gobierno y élites locales – se reflejarían en las tarifas de agua, previo a cualquier mejora en el sistema de agua. En septiembre de 1999 se firma el contrato de concesión a favor del consorcio Aguas del Tunari, dirigido por el gigante de la construcción e ingeniería, Bechtel Enterprises de EE.UU. El contrato creó un área de concesión monopólica.

A principios de 2000 empezaron a llegar facturas de agua con aumentos de hasta 200% y 300%, y la reacción no se hizo esperar. En la ciudad se armó una rebelión de consumidores; y desde el campo y áreas peri-urbanas, un rechazo movilizó de las expropiaciones. Este conjunto de fuerzas protagonizaría una escalada de protestas, culminando en abril de 2000 con enfrentamientos entre pobladores y fuerzas policiales y ejército, la declaración de un estado de sitio, cientos de heridos y un muerto. El 10 de abril el gobierno anunció la anulación del contrato de concesión, además de cambios sustantivos en la ley que lo amparaba y que vulneraba los sistemas autogestionados así como usos y costumbre rurales. En este debate, hay que seguir insistiendo en esquemas de participación mixta, ni todo al Estado ni todo al mercado.

## **VI. Consideraciones finales**

El acceso al agua en condiciones de eficiencia y equidad es una responsabilidad del Estado. Para lograrlo es necesario establecer una base de

---

<sup>14[14]</sup> El Diario (La Paz), 1 de julio de 1997, p. 5A.

solidaridad, esquemas de propiedad, distribución, manejo, uso y conservación del recurso. El Estado dispone de todos los medios para alcanzar esta premisa y en ello, la participación privada ocupa cada vez más un papel central.

Cuando se propicie la introducción, extensión o mantenimiento de la intervención pública en la asignación del agua hay que tener muy en cuenta la medida de su eficacia. Los criterios administrativos de asignación del agua suelen criticarse por su dependencia implícita de la capacidad de unos pocos decisores, dentro de una estructura centralizada, para actuar con objetividad y responsabilidad en aras del interés público.

Si bien la intervención pública es necesaria, no tiene porqué ser suficiente para mejorar la eficiencia, pero sí debe garantizar la equidad. Para que la intervención sea también una condición suficiente para mejorar la eficiencia y equidad, hay que elaborar criterios apropiados y aplicarlos con la fidelidad suficiente para asegurar que los objetivos de la intervención pública en aras de ambos elementos son relativamente aproximados.

Por otra parte, la participación del sector privado ha sido creciente en actividades que son responsabilidad del sector público, involucrando transferencia de riesgos desde el gobierno central y/o local. Ha ofrecido, en ocasiones, mejores prácticas globales, experiencia en manejo y técnica, planeación y administración de proyectos, eficiencias operacionales, mejores niveles de servicio, acceso al capital privado, entre otros elementos que han contribuido al fortalecimiento del sector agua.

En la esfera de negocios, México tiene buenas perspectivas en áreas de servicio y manejo de infraestructura hidráulica y los servicios derivados. Sin embargo, debe quedar claro que el marco institucional, las reglas del juego, formales e informales deben ser bien definidas para evitar riesgos y fracasos en perjuicio de la sociedad.

Mientras no se tengan claros los objetivos, exista un compromiso gubernamental, una estructura de transacción efectiva, un marco regulatorio

bien definido, un contrato equilibrado entre sector público y privado, negociaciones estructuradas, buena información y transparencia, la participación del sector privado en el rubro hidráulico será todavía incierta. Si se cumplen las condiciones mencionadas, la participación privada será un buen mecanismo para fortalecer las capacidades institucionales de cualquier país en materia de agua.

Como alternativa necesaria, no hay duda en ampliar la participación privada en conjunto con el gobierno para establecer alianzas estratégicas público-privadas. Aquí, la participación mixta parece responder mejor a las necesidades que una privatización total bajo un marco institucional con vacíos que limitan la legalidad de otros acuerdos.

El binomio gobierno y privados fortalece las funciones del primero y brinda beneficios a los segundos. El Estado no puede ni debe hacerlo todo, aunque en el caso de un monopolio natural, su papel debe ser prominente y debe acompañarse de distintos medios para asegurar el acceso equitativo al agua con los mayores niveles de eficiencia posibles para cumplir con su responsabilidad ante la sociedad, que es su razón de ser. La desestatización del manejo de los recursos hidráulicos no necesariamente significa privatización, pero bajo diversas modalidades la participación del sector privado es cada vez más necesaria, sobre todo porque las necesidades sociales no esperan y hay que satisfacerlas utilizando todos los medios disponibles.

---