

LA GESTIÓN DEL AGUA URBANA EN MÉXICO

POR DAVID BARKIN

México enfrenta un reto casi insuperable para asegurar unos servicios universales de agua potable y saneamiento de aguas residuales que sean eficientes y viables económicamente y que, al mismo tiempo, asuman su responsabilidad social y ecológica. La mayor parte de las administraciones locales de agua urbana carece de los recursos y los conocimientos necesarios para cumplir con las normativas ambientales, sanitarias, económicas y sociales que garantizan un servicio adecuado. Como consecuencia, la Comisión Nacional del Agua (CNA) se ha transformado en una poderosa instancia, encargada no sólo de la planificación, la explotación y la supervisión del sistema hídrico nacional, sino también del proceso de modernización. La CNA mantiene un control férreo sobre la toma de decisiones, sofoca cualquier tipo de debate e intensifica sus esfuerzos para promover la participación del sector privado.

La mayor parte de los 2.500 organismos de agua son pequeñas organizaciones administrativas improvisadas cuyo personal es nombrado más por sus relaciones políticas que por su experiencia administrativa y técnica, y suele durar poco en su puesto. Muchos de sus directores distribuyen favores políticos y aprovechan su nombramiento para escalar en la jerarquía política. Hay cerca de 435 sistemas hídricos semiautónomos que funcionan como organismos prácticamente independientes, sea como parte del gobierno municipal o como concesiones. Menos de una docena están totalmente gestionados por empresas privadas, son empresas mixtas entre organismos públicos y socios privados, o han concesionado parcialmente la gestión de su sistema. En México, todos los gigantes del sector del agua en el plano internacional —Suez (Ondeo), RWE, Aguas de Barcelona, Veolia (Vivendi)—, así como otras

empresas internacionales de menor tamaño y algunas empresas nacionales participan en la gestión de uno o más de los sistemas locales de agua o saneamiento.

Quizá el problema más grave al que se enfrentan las autoridades mexicanas es su incapacidad para controlar a los grandes usuarios de agua y garantizar que se cumplan las normativas nacionales. Estos problemas se ven agudizados porque el sistema mexicano presenta algunos aspectos irresueltos. Así, mientras la Constitución establece que el agua es propiedad de la nación y está sujeta a control político, las concesiones privadas otorgadas a largo plazo para perforar y explotar pozos para usos agrícolas quedan fuera del control de los organismos de agua locales. Con la expansión urbana y el crecimiento industrial, ha surgido un jugoso mercado “paralelo” que ha transferido derechos sobre el agua a usuarios comerciales e industriales, que compiten con los organismos locales por las mismas fuentes de agua. Para acabar de agravar el problema, hay un gran número de usuarios clandestinos —sobre todo empresas comerciales e industriales medianas— con conexiones ilegales. Finalmente, se presta poca atención al problema de la “nueva cultura del agua”, que requiere de un debate sobre cómo distribuir el agua entre los diversos sectores y asegurar que se use con moderación.

EL MARCO NORMATIVO

Puede que el principal impedimento en el camino de la mejora de los servicios públicos sea la ausencia de una autoridad reguladora eficaz. México carece de un mecanismo independiente que pueda supervisar si se respetan las normativas ambientales, administrativas, técnicas y financieras. Así, no hay ningún sistema eficaz para evaluar la actuación de los organismos públicos o privados, ni para garantizar que introduzcan mejoras. Ni siquiera los auditores estatales pueden verificar las actividades de estos organismos. El gobierno afirma que el sector público no tiene la capacidad administrativa, técnica y financiera para superar estos desafíos, pero dado que hay obstáculos estructurales e institucionales, lo mismo puede decirse del sector privado.

La ausencia de una relación de interés mutuo entre la CNA, los

organismos operadores y los consumidores —sean individuos, empresas o el sector público— impide el uso de mecanismos que garanticen que los servicios cumplen los estándares. Los consumidores individuales prácticamente no tienen ningún recurso formal (a no ser la negociación política) mediante el que canalizar sus quejas en caso de que reciban un mal trato o de que se les suspenda el servicio. La cuestión es que la mayoría de los consumidores ya se ha resignado al hecho de que la calidad del agua no es apta para el consumo seguro, de que el servicio se suministra esporádicamente y de que la presión del agua en las tuberías es insuficiente para asegurar el suministro directo a los tinacos de las azoteas.

SUMINISTRO PRIVADO DE SERVICIOS DE AGUA EN MÉXICO

La privatización de la gestión del servicio de agua en México sigue siendo un fenómeno relativamente menor y los grandes actores internacionales del sector sólo intervienen en cuatro áreas metropolitanas. Curiosamente, ni siquiera los pocos sistemas manejados por empresas privadas están sujetos a un control eficaz.

En 1993, se privatizó el sistema de gestión del agua urbana en Aguascalientes, un floreciente centro industrial de la zona semiárida del Centro Norte de México, siguiendo el espíritu de reestructuración neoliberal de las políticas públicas imperante en aquellos momentos. Irónicamente, el partido de la derecha (PAN), que tiene una orientación claramente empresarial, se mostró contrario a este cambio institucional, en tanto que lo entendía como una buena campaña del partido gobernante (PRI). Aunque las autoridades estatales tienen el poder formal para regular las tarifas y establecer las condiciones operativas, en 1996 la concesionaria volvió a negociar unas condiciones que le eran aún más favorables y que ponían en manos de las autoridades estatales y municipales la responsabilidad de las infraestructuras y los servicios a las comunidades “marginales”. El socio privado extranjero de la empresa es Veolia, una empresa francesa con importantes intereses internacionales en el sector del agua. Las quejas sobre el deterioro de la calidad del servicio de agua abundan, ya que las fuentes tradicionales de agua se han secado por completo y eso ha provocado hundimientos de tierra y grietas que ponen en peli-

gro la integridad estructural de las casas de algunas comunidades pobres en la periferia de la ciudad. Las tarifas están entre las más altas de México y el acuífero del que depende la ciudad se está agotando peligrosamente sin que se tomen medidas eficaces para reducir el consumo o para modificar las actividades de gestión de la cuenca. Las instituciones reguladoras se han mostrado poco receptivas ante las protestas locales y se opina que han caído “presa” de la empresa privada. Aunque las autoridades locales lo niegan, los expertos prevén que esta región será una de las primeras en sufrir una crisis de agua que obligará a recortar drásticamente los planes de expansión económica.

En 1993, un consorcio privado ganó una concesión para gestionar el sistema de agua de Cancún durante 20 años. El consorcio, encabezado por el conglomerado mexicano de la construcción GMD, se asoció con la empresa minera mexicana Peñoles y con Azurix, la división de agua del agresivo gigante estadounidense Enron. Cuando el socio extranjero se vio obligado a vender las acciones del agua por problemas financieros, el consorcio cerró un acuerdo con Ondeo en 2001, que recibió financiación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) para comprar la empresa local de agua, Aguakán, y ampliar la concesión durante diez años más. El organismo estatal del agua está intentando aprender cómo supervisar a la empresa privada, pero aunque conoce las condiciones operativas y sociales locales, no tiene los conocimientos contables y administrativos ni la autoridad necesarios para ahondar bien en el funcionamiento interno de la empresa. Los observadores locales subrayan que hay una falta de cobertura en los barrios periurbanos, que crecen muy rápidamente, donde la gente se ve obligada a comprar un agua muy cara de los camiones tanque.¹ El gobierno estatal se encarga de fijar las tarifas del agua. Los usuarios comerciales (aproximadamente el 65 % del volumen facturado) se quejan de los altos costos y dos hoteles ya han buscado una alternativa y han instalado plantas de desalinización. Los consumidores individuales disfrutan de un servicio relativamente barato gracias a los subsidios cru-

1. En México, la tenencia “irregular” de la tierra complica los esfuerzos para prestar el servicio de agua, ya que la empresa no puede facturar dicho servicio a consumidores que carecen de escrituras.

zados asignados por el gobierno estatal.

La empresa de agua de Saltillo, una ciudad industrial en el desierto del norte, está gestionada por una sociedad mixta que se creó en 2001 y cuyo control depende de la empresa de agua municipal en un 51% y de Aguas de Barcelona (a través de una filial mexicana) en un 49%. La junta directiva está compuesta por representantes de la comunidad empresarial local, pero no tiene una capacidad de investigación independiente, conocimientos técnicos y ni siquiera sus propias fuentes de información. La empresa ha negado a un grupo local de ciudadanos cualquier tipo de participación. De todas las experiencias de privatización en México, esta es la más polémica. Durante los dos primeros años, las tarifas del agua aumentaron entre un 32% y un 68%, aunque eso contravenía las condiciones de la concesión, que estipulaba que las tarifas debían ajustarse a la tasa de inflación, en torno al 11%. Una investigación parlamentaria reveló importantes irregularidades en las transacciones financieras de la empresa, incluidos aumentos tarifarios y cambios de servicio no autorizados, así como procedimientos de adquisición irregulares y disputas entre la directiva y los trabajadores. A pesar de estos problemas, la empresa se jacta de haber mejorado sensiblemente la recaudación, la calidad del servicio y el porcentaje de población cubierta. Sin embargo, su violación flagrante de las condiciones de la concesión ha provocado protestas enérgicas.

La experiencia de mayor escala del sector privado en la gestión de agua es la de Ciudad de México. En 1994, la ciudad fue dividida en cuadrantes para organizar una licitación pública y recoger ofertas para gestionar la actualización del registro de usuarios, la instalación de medidores y la implantación de un proceso de recaudación más eficaz. Los ganadores se responsabilizarían también de algunas tareas de mantenimiento sobre la red secundaria de distribución a los usuarios. Se otorgaron cuatro contratos de diez años a empresas nuevas, creadas *ad hoc* en cada cuadrante, cada una con una propiedad mayoritaria de una empresa constructora mexicana y un socio extranjero con experiencia en el sector del agua. Diez años después, tres de las empresas se han reestructurado y algunas acciones se han vendido a terceros. Es asombroso que la gente siga sin saber que esta parte del sector público es gestionada por empresas privadas. Las condiciones contractuales y el seguimiento de

la empresa dependen de la Comisión de Agua de Ciudad de México, aunque su influencia es mínima, mientras que las tarifas del agua y las cuotas por servicios y conexiones son establecidas por la legislatura local. La eficacia técnica ha aumentado y la recaudación ha mejorado notablemente gracias a la introducción de un sistema informático de lectura y análisis de los medidores; de esta manera, la facturación y la cobranza son más eficaces. Además, se ha implantado un proceso de identificación electrónica de pérdidas en el sistema de distribución secundario.

SUMINISTRO PÚBLICO DE SERVICIOS DE AGUA URBANOS EN MÉXICO

Los servicios de agua en muchas de las zonas urbanas más pobladas de México son prestados por organismos públicos descentralizados. Estos organismos paramunicipales tienen competencias técnicas, comerciales, financieras y administrativas que varían mucho, pero hay algunos ejemplos destacados. El mejor sistema de gestión pública en México está en Monterrey, la segunda ciudad más grande del país. Las grandes inversiones en infraestructura que se necesitan en esta región del desierto quedan cubiertas por otros organismos. León, Guanajuato, un centro de curtido de cuero y fabricación de zapatos, fue el primer gran sistema municipal de agua que se descentralizó sin privatizarse, en los 80. La iniciativa surgió del gobierno local (PAN), que fomentó una política que se oponía a las tendencias privatizadoras predominantes del gobierno federal. Éstas y otras organizaciones prestan un servicio de calidad y, además, están reduciendo las pérdidas de agua y aumentando las recaudaciones por el servicio. A diferencia de la mayoría de los sistemas públicos, los costes del agua en estas zonas son considerablemente más altos que el promedio nacional, por lo que su autonomía les permite realizar un proceso de recaudación más eficaz. Como resultado, estos sistemas gozan de una reputación envidiable porque operan sin subsidios, aunque se emplean fondos públicos para hacer llegar el servicio a comunidades marginadas.

En la mayor parte del resto del país, los servicios de agua son deficientes, están distribuidos de manera desigual y son extremadamente

ineficaces. Favoritismos políticos, procedimientos administrativos obsoletos, personal con poca formación, infraestructuras anticuadas y mal diseñadas, y falta de recursos son elementos que han creado un entramado de secretismo prácticamente impenetrable y una falta de información que imposibilita hacer buenos diagnósticos. Este complejo conjunto de obstáculos también protege a los departamentos locales de posibles auditorías exhaustivas, sean técnicas o financieras. Las directivas, por su parte, suelen quedar por encima de las presiones que exigen una mayor transparencia o receptividad arguyendo que, para prestar un servicio público básico, necesitan independencia. Lamentablemente, en muchas jurisdicciones el problema no es que oculten o maquillen los datos, sino más bien la total falta de información sobre asuntos operativos fundamentales que facilitarían la evaluación y la planificación.

Por consiguiente, suele calcularse que la eficiencia general del servicio urbano de agua a escala nacional se sitúa en torno al 30%. Esta cifra se obtiene combinando el cálculo estimado de eficiencia física —el porcentaje de agua que se factura a los clientes en proporción al agua “producida” por las plantas de tratamiento—, aproximadamente un 60%, y la eficiencia comercial —la relación entre el agua pagada realmente y el volumen facturado a los clientes—, que se considera que está por debajo del 50%. Por desgracia, la calidad del agua es inaceptable en muchos casos.

Desde una perspectiva social, los grupos más pobres pagan más por metro cúbico de agua y reciben un servicio de peor calidad que otros grupos sociales. Aunque en algunas partes del país estos grupos consiguen agua de camiones tanque o tomas públicas, en otros sistemas del sector público son obligados a comprarla a proveedores privados a precios tan altos “como permita el mercado”. Pero algunas comunidades conurbanas marginadas ni siquiera tienen la fortuna de poder recurrir a estos “piratas” del agua, como los llaman —no con especial cariño— sus clientes, que suelen denunciar que están confabulados con los funcionarios locales del sector. Muchas personas siguen sacando el agua de arroyos cercanos e incluso de canales de riego, lo cual obliga a las mujeres —que, normalmente, son las que se hacen cargo del agua en la casa— a dedicar hasta una tercera parte de la jornada laboral a las tareas relacionadas con el agua.

La gestión de las aguas subterráneas también deja mucho que dese- ar. Históricamente, se han concedido derechos a largo plazo para per- forar pozos con fines específicos. La introducción del cobro y la “regu- lación” del agua, unida al creciente precio del agua de los grandes usua- rios, ha dado lugar a la aparición de un mercado “informal” para la transferencia (normalmente ilegal) de estas concesiones entre usuarios potenciales. Los dueños originales reciben “una renta” por el arrenda- miento o la venta, y los nuevos propietarios —mayormente usuarios industriales y grandes agricultores— usan el agua para su beneficio pri- vado. En muchos casos, estos pozos propician la aparición de crisis locales, ya que extraen el agua de los mismos acuíferos que suministran a los consumidores urbanos.

Así pues, la gestión pública del agua en México es, por lo general, poco adecuada. El agua se distribuye de forma injusta, presenta gran- des deficiencias y no hay mecanismos eficaces para que los usuarios participen en el proceso. El sistema actual impone una carga despro- porcionada sobre los pobres y la clase trabajadora, mientras que los grandes consumidores de agua se aprovechan de los beneficios. La cuestión se complica aún más por los problemas de salud pública que genera la mala calidad del agua de la que dispone la mayor parte de la población.

GESTIÓN AMBIENTAL Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Otro problema grave es la falta de conocimientos y de preocupación sobre la gestión del medio ambiente y de las aguas residuales. Desde el punto de vista de la demanda, no hay ninguna campaña eficaz que per- siga poner en práctica estrategias de reducción del consumo; las estra- tegias para recuperar y reciclar agua son prácticamente inexistentes, incluso en las regiones más áridas de México, y las campañas públicas son muy torpes. Las sustancias peligrosas representan una grave ame- naza, ya que siglos de minería y décadas de moderna (sic.) producción agrícola industrial y comercial han conseguido que un gran volumen de sustancias venenosas (por ejemplo, mercurio, DDT y organoclo- rados) se filtre en los acuíferos por lixiviación o sedimentación. El arsé-

nico natural está contaminando el agua de los acuíferos de Guanajuato (500 ppm), muy agotados, y también está presente en el 20% de los productos lácteos nacionales, que proceden de La Laguna, Coahuila, donde los pastos se riegan con aguas contaminadas. La industria del curtido de cuero en León se ha resistido a aceptar programas innovadores que reduzcan la contaminación y la empresa del agua municipal, que en general está bien gestionada, sigue depositando los residuos venenosos en el ecosistema y muy especialmente en los acuíferos.

Haciendo un balance nacional, menos de una cuarta parte del consumo total urbano pasa por una planta de tratamiento de aguas, y un porcentaje significativo de estas plantas no funciona correctamente. Numerosos estudios señalan que los organismos locales carecen de personal con los conocimientos operativos y técnicos necesarios, y que tampoco pueden pagar los costos energéticos y operativos —que muchas veces exceden los presupuestos municipales— debido a la elección de tecnologías poco apropiadas, a un mantenimiento inadecuado y a la falta de programas de modernización.

Ahora que el tratamiento de aguas residuales es obligatorio, se ha desatado una dura competencia entre las grandes empresas para hacerse con los contratos correspondientes. Los administradores de agua locales no pueden tomar las decisiones más acertadas porque están sumamente limitados por las restricciones financieras y administrativas, y por la falta de los conocimientos tecnológicos adecuados y de una cultura ecológica. Aún más, las luchas políticas por la apropiación de los beneficios de las aguas residuales sin tratar también impiden la búsqueda de soluciones. Una excepción notable es la gran planta situada cerca de Villahermosa, Tabasco, que usa un proceso biológico pasivo en pantanos artificiales para tratar las aguas residuales municipales.

¿Y LA GENTE?

La participación social en los debates sobre la gestión del agua y el impacto ambiental de las actuales tendencias institucionales se desalienta activamente. Aunque las decisiones sobre la gestión del agua están centralizadas en la CNA, algunas cuestiones importantes se deci-

den a través de otros grupos: la Comisión Federal de Electricidad puede determinar el destino de las vías fluviales susceptibles de utilizarse para generar hidroelectricidad; la Secretaría de Agricultura asigna el agua dulce para la irrigación; los organismos de agua locales intentan funcionar como si tuvieran soberanía sobre el control del agua de los usuarios urbanos industriales; finalmente, los propietarios comerciales de los derechos de explotación de pozos “privados” a menudo desprecian las normativas gubernamentales concebidas para estabilizar los acuíferos. A su modo, cada una de las partes interesadas excluye a los grupos locales de participar en las decisiones principales que afectan a la asignación de agua y su gestión y, por consiguiente, el bienestar social.

Los cuestionamientos de las políticas públicas y los nuevos proyectos se han topado con el silencio oficial y la rápida movilización de las fuerzas policiales estatales para desmovilizar la acción colectiva. En las últimas confrontaciones, los organismos del gobierno han hecho promesas imposibles sobre planes de indemnización, declaraciones exageradas sobre sus beneficios y han asegurado que se introducirían altos estándares de responsabilidad en caso de que se produzcan daños. Cuando el Estado no cumple sus promesas y la gente se moviliza, los líderes locales son encarcelados, torturados o asesinados.

Los funcionarios públicos han intentado relegar la gestión del agua en México a un nivel aparentemente técnico del que se excluye a la opinión pública. Se dice que las decisiones importantes son demasiado complejas como para que los ciudadanos de a pie participen en ellas. Simplemente, no se concibe que haya una oposición bien informada y paradigmas alternativos. No se acepta ninguna interpretación alternativa a las políticas o prioridades públicas y los intereses “comunes” de la nación —tal como los define la elite al servicio del capital— son siempre más importantes que los intereses de los perdedores en la ecuación del poder económico, que se pueden infringir directamente. Independientemente de lo que sea “correcto”, la dinámica actual en México ha construido un modelo de gestión de agua y un sistema de uso que están destruyendo los ecosistemas, envenenando a las personas y dejando al país en una mala situación para enfrentar los desafíos que plantea un desarrollo sostenible y equitativo. Las decisiones se toman

sobre la marcha y sin tener los conocimientos necesarios en el contexto de un enfrentamiento desigual, los recursos se malgastan, las personas se hacen prescindibles, y todos sufrimos las consecuencias, aunque algunos oportunistas se beneficien a corto plazo.

CONCLUSIONES

México es incapaz de asegurar un servicio de agua adecuado y asequible y proteger los ecosistemas de los que depende. El mayor obstáculo que debe superar el país al intentar alcanzar este objetivo es la resistencia del gobierno a fomentar o incluso permitir la participación pública en el debate sobre la gestión o la supervisión de los servicios públicos. Los numerosos problemas de solvencia económica, capacidad reguladora y conocimientos que podrían asegurar mejoras substanciales en la administración, la calidad y eficiencia del servicio son las dificultades más importantes que habrá que abordar. Y estas dificultades serán más llevaderas si se permite que los grupos ciudadanos ayuden a resolver los problemas a medida que van surgiendo.

Esta experiencia confirma que es imprescindible introducir un mecanismo regulador independiente que pueda supervisar a los operadores públicos y privados. La participación extranjera en la gestión del servicio de agua local no sirve de consuelo a los defensores de la privatización. Aunque las empresas privadas han alcanzado mejoras importantes en lo que se refiere a los indicadores básicos de servicio —como el número de clientes cubiertos y el porcentaje de personas que pagan las facturas— en muchos casos hay serias dudas sobre sus prácticas financieras. Por otra parte, los ejemplos excepcionales de organismos independientes del sector público que gestionan organizaciones eficientes representan la posibilidad esperanzadora de que el gobierno se reorganice de forma constructiva. Lamentablemente, tanto las empresas públicas como las privadas siguen sin entender cuáles son los problemas de gestión del ecosistema, que siguen sin resolverse. Además, en la mayor parte del país, las empresas del sector público de agua no están ni lejanamente preparadas para satisfacer las necesidades de los clientes ni de hacer previsiones de futuro. El actual sistema descentralizado es

un campo de cultivo en el que políticos ambiciosos pueden hacerse con el control del sistema para su propio enriquecimiento personal, sin que haya ningún mecanismo efectivo que garantice beneficios para la sociedad.

En vísperas del Cuarto Foro Mundial del Agua (en marzo de 2006), México está muy mal preparado para asumir las responsabilidades que le corresponden como anfitrión. La intransigencia oficial provoca conflictos innecesarios y obliga a los grupos ciudadanos locales a aumentar su militancia. También excluye el diálogo y el debate bien informado sobre cuestiones técnicas, ambientales y sociales de una importancia fundamental. Se respetan tan poco las normativas locales y el discurso oficial es tan superficial, que los observadores externos consideran que la situación de la gestión del agua en México es sinceramente vergonzosa. Por otra parte, los grupos ciudadanos locales recién comienzan a comprender la gravedad de la situación y la necesidad apremiante de informarse y de informar a la población sobre los graves problemas que afronta el país. El Foro ofrece una buena oportunidad para iniciar esta tarea, pero existe el peligro de que, en lugar de dar la bienvenida a la participación, el sector público cierre los canales de comunicación y provoque aún más confrontaciones con los grupos mexicanos y con los visitantes internacionales.

*David Barkin es profesor de Economía de la Universidad Autónoma
Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
Puede enviar sus comentarios a barkin@correo.xoc.uam.mx*