

REESTRUCTURACIÓN Y FORMA INSTITUCIONAL PARA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN HERMOSILLO

Nicolás Pineda Pablos*

Entre los problemas que enfrentan la administración y financiamiento del servicio de agua potable y drenaje de Hermosillo pueden identificarse cuatro principales:

1. El problema de la antigüedad y el mal estado de la *red de distribución* que hace que exista gran cantidad de fugas. En 1995, existía un promedio mensual de 1,600 fugas de agua de las cuales 200 eran en la red principal y el resto en las tomas domiciliarias. Esto representa fugas en más del uno por ciento de las tomas.¹
2. El problema de una alta proporción de *servicio no medido*. Hasta hace dos años, de las 129,096 tomas existentes, sólo 69,189 contaban con medidor y de éstos funcionaban 28,905. Es decir que sólo el 22 por ciento de las tomas contaba con medidor útil (Toscano, 1995).
3. El problema de la gran cantidad de *agua no contabilizada*, es decir el agua que se produce pero no llega a facturarse debido a que se pierde ya sea por fugas, por excesos de consumo en las tomas de cuota fija, tomas clandestinas u otras pérdidas. De acuerdo a las estadísticas de la Comisión Nacional del Agua (CNA, 1997) para 1995, el monto de agua no contabilizada en Hermosillo era de 52 por ciento, lo cual hace a Hermosillo

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora.

¹ Declaración de Humberto Valdés Ruy Sánchez en "Ahogan fugas a coapaes" por Cecilia Toscano, *El Imparcial*, 1995.

una de las ciudades medias de México con mayor proporción de agua no contabilizada. Dentro de la lista de 27 ciudades medias y grandes sobre las cuales existe información, Hermosillo ocupa el lugar número 6 con un porcentaje muy superior al promedio de 40 por ciento.

4. El problema de la *falta de autosuficiencia financiera* del servicio. El organismo no paga los derechos a la Comisión Nacional del Agua; esto significa que el servicio está siendo subsidiado por el gobierno federal. Además, generalmente no cuenta con los recursos necesarios para la ampliación y mantenimiento de su infraestructura ya que las obras que se han realizado recientemente como la galería filtrante o la rehabilitación de pozos son financiadas por el gobierno del estado o con recursos federales. Hay incluso indicios de que la recaudación no alcanza para cubrir los gastos de operación.² A esto hay que agregar que no se publican los estados financieros ni reportes periódicos sobre la situación del servicio de manera que sean accesibles a la ciudadanía.

La situación del sistema de agua potable de Hermosillo puede resumirse en que existe un círculo vicioso en donde no se puede mejorar el servicio porque no se cuentan con los recursos necesarios y los usuarios no aportan dichos recursos debido a que el servicio se considera deficiente, o a que no se les cobra conforme al servicio medido o de plano no se les cobra.

Uno de los retos del sistema es entonces ¿Cómo romper este círculo vicioso?

La problemática puede plantearse por medio de dos cuestiones fundamentales:

² Declaración de Roberto Haguerty Urrea en "COAPAES, empresa autosuficiente" por Sonia Domínguez Jiménez, *El Independiente*, 17 de febrero de 1997, p. 1A

Cuadro 1

Agua No Contabilizada.
Situación en 27 ciudades mexicanas

1 Mazatlán	57%
2 Los Mochis	57%
3 Cancún	57%
4 Culiacán	54%
5 León	53%
6 Hermosillo	52%
7 Zacatecas	51%
8 Xalapa	50%
9 San Luis Potosí	50%
10 Cd. Obregón	48%
11 Cd. Victoria	47%
12 Durango	47%
13 Puerto Vallarta	46%
14 Matamoros	41%
15 Guanajuato	40%
16 Tampico	40%
17 Torreón	37%
18 Pachuca	35%
19 Aguascalientes	35%
20 Mexicali	30%
21 Chihuahua	29%
22 Oaxaca	25%
23 Monterrey	25%
24 Tlaxcala	25%
25 Tijuana	24%
26 Cd. Juárez	23%
27 Guadalajara	11%
Promedio	40%
Media	41%

Fuente: Comisión Nacional del Agua (1995), *Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado.*

1. ¿Cuál es el tipo reestructuración que requiere el servicio?
2. ¿Cómo puede lograrse la autosuficiencia financiera?

Cabe señalar que la situación de Hermosillo se repite no sólo en todo México, sino también en toda América Latina y muchos países en desarrollo. Debido a esto, tales preguntas han sido tema de debate entre los expertos del desarrollo a nivel internacional y existe ya cierta experiencia acumulada en otros casos sobre los caminos a seguir para reestructurar los servicios de agua potable.

El saneamiento administrativo y financiero del servicio de agua potable comprende dos aspectos fundamentales:

1. Una reestructuración administrativa y financiera que rompa el círculo vicioso antes señalado y establezca condiciones operativas de autosuficiencia financiera.
2. La revisión de la forma institucional del servicio que apoye dicha reestructuración.

Reestructuración administrativa

La reestructuración administrativa, en el caso de Hermosillo, pudiera comprender los siguientes aspectos:

- Incrementar sustancialmente la medición y mejorar la cobranza del consumo. Esto incluiría eliminar convenios y privilegios especiales que no benefician la prestación del servicio.
- Incrementar y estrechar la participación de los usuarios haciendo más clara la vinculación con la ciudadanía y los sectores productivos a través del consejo consultivo, fomentando la cultura de la corresponsabilidad por las fugas y la recaudación.
- Hacer más pública y transparente la administración publicando informes anuales sobre el estado del servicio y dando a conocer periódicamente sus estados financieros.
- Si bien los servicios de agua son monopolios naturales, se puede fomentar una cierta competencia por medio de

lo que se conoce como *benchmarking* o publicación comparativa de los indicadores de calidad del servicio en las ciudades del estado, de la región y del país. De esta manera, se podrá establecer con mayor facilidad qué sistemas funcionan mejor y cuáles son sus características.

- Rehabilitación, renovación y mantenimiento de la red actual de manera planeada y no de manera reactiva como se ha venido haciendo en base a atender fugas. Esto es posible sólo si se sustituye el círculo vicioso que desangra de recursos al servicio con un círculo virtuoso que incentive la eliminación de las fugas domésticas, y provea recursos necesarios para su mantenimiento y renovación.
- Fomentar la carrera de administrador hidráulico y la acumulación de experiencia profesional y técnica evitando las renovaciones periódicas del personal directivo con la consecuente falta de continuidad y descarte de personal experimentado y entrenado.

Revisión de la forma jurídico-institucional del servicio

A fin de hacer sostenible la reestructuración se requiere además llevar a cabo una revisión de la organización institucional. En general, son tres las opciones que se presentan:

1. Continuar siendo un organismo descentralizado del gobierno del estado.
2. Transferir el servicio a la administración municipal y que se convierta en empresa paramunicipal.
3. Concesionar el servicio a la iniciativa privada y que se convierta en empresa privada.

Cada una de estas opciones tiene ventajas y desventajas. Trataré de referirme brevemente a cada una de ellas.

El continuar siendo organismo descentralizado del gobierno del estado tiene la ventaja de que este nivel de gobierno cuenta con mayor capacidad técnica y profesionalización que el municipio y que sus administraciones son más

largas (seis años). Por otra parte, tiene las desventajas de que, al estar en manos del nivel estatal, el servicio se desvincula de la planeación municipal del suelo urbano y del mantenimiento de calles y pavimento que están en manos del municipio. Por otra parte, el servicio va a responder más a políticas estatales y regionales más que a las necesidades y problemáticas locales de la ciudad. En general, la opción de continuar siendo organismo descentralizado del estado tiene la ventaja de la inercia, o sea de que es más fácil continuar siendo lo que es; pero, por lo mismo, representa también el riesgo de no llegar al fondo de la reestructuración y continuar con la misma situación.

En cuanto a la opción de municipalización, las ventajas pueden ser que se dé una mayor cercanía con la ciudadanía y a los problemas locales, así como de que favorece la planeación urbana integral (junto con la planeación y control del suelo urbano, la vialidad y otros servicios municipales). Por otra parte, tiene la desventaja de que potencialmente puede propiciar mayor inestabilidad debido a la renovación de directivos cada tres años y de que el nivel municipal tiene menos acceso a créditos y recursos extraordinarios que el gobierno del estado. Hay que aclarar, sin embargo, que esta opción es poco probable que se dé ya que generalmente la administración municipal ha condicionado la aceptación de dicha transferencia a que el servicio se le entregue en condiciones financieras sanas y como empresa autosuficiente, de otra manera no le conviene comprar problemas y equivaldría a ganar el premio de "la rifa del tigre". Esta condicionante del municipio revierte entonces al gobierno del estado la cuestión de reestructurar y sanear el servicio.

Por último, la opción de la privatización, que ya se manejó durante la administración estatal pasada y que, aparentemente, no tuvo suficiente respaldo de la ciudadanía, tiene supuestamente la ventaja de una mayor estabilidad y continuidad ya que se da en base a contratos de servicio o concesiones por periodos largos, mayores que los periodos de gobierno. En base a esto, se supone que la privatización puede superar más fácilmente los vicios del burocratismo y del déficit financiero, contar con mayor capa-

cidad técnica y profesionalismo y alcanzar un nivel más alto de eficiencia y calidad del servicio que los niveles alcanzados por la gestión pública del servicio. Por otra parte, como desventajas se pueden apuntar la presunción de que la privatización significa el incremento automático de las tarifas con lo cual se deja desprotegidos a sectores importantes de la población de bajos ingresos. Además, se piensa que una empresa privada sería menos sensitiva a los problemas de la población y que los usuarios tendrían menos posibilidades de participación en ella. Otra de las desventajas de la privatización puede no ser tanto la gestión privada en sí misma sino la desconfianza y falta de credibilidad del gobierno que la lleva a cabo, según la cual la privatización o contratación de servicios privados no se haría de manera transparente sino en base a privilegios particulares o a transacciones en las que los participantes por parte del gobierno tienen intereses personales.

Esta situación no es particular del caso de Hermosillo sino que se repite en otras ciudades de México y en muchos otros países latinoamericanos. Por ello, se ha dado todo un debate entre los expertos en desarrollo en esta materia y se ha acumulado cierta experiencia sobre los procesos de privatización.

La Comisión Económica para América Latina³ ha realizado estudios sobre la regulación pública y la prestación privada de los servicios de agua y ha encontrado que:

- La actividad reguladora de los gobiernos debe de estar *libre de interferencia política directa*. Esto implica el establecimiento de autoridades reguladoras técnicas e independientes en base a procesos públicos y transparentes.
- Un elemento importante del proceso de reestructuración y regulación de los servicios de agua es la *participación de los usuarios*. En América Latina, la administración del agua se ha caracterizado por estar muy cen-

3 Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Regulation of the Private Provision of Public Water-Related Services, Santiago, Chile, ECLAC, 1996.

tralizada en los órganos gubernamentales. Una consecuencia de esto es que ha habido poca sensibilidad y capacidad de respuesta a las demandas de los usuarios. Al mismo tiempo, la mayoría de la población no ha cobrado conciencia de que los servicios de agua no son gratuitos, sino que deben de pagarse y de que la selección del nivel de servicio que se desea debe de ser hecha de manera colectiva y racional por la comunidad a la luz de los costos y de los beneficios.

- El objetivo de la regulación es someter a los servicios concesionados *al máximo posible de competencia* similar a la del mercado, de modo que se eviten los aspectos negativos de los monopolios y que el servicio responda a los intereses de los usuarios. En otras palabras, el regulador debe de fungir como sustituto del mercado y vigilar los intereses de la ciudadanía.
- El tipo de regulación más recomendable, según la CEPAL, es el de *regulación del precio*, que puede hacerse tanto por medio de la regulación de la tasa de rendimiento o la fijación de tarifas máximas permitidas.

Por su parte, el Banco Mundial (Haarmeyer, 1997:34-37) advierte que el involucramiento del capital privado en los servicios de agua requiere el desarrollo simultáneo de la capacidad reguladora de gobiernos que sean dignos de la confianza de la ciudadanía (es decir que sean totalmente legítimos), que cuenten con equipos profesionales ajenos a la lucha político-electoral que se encarguen de la regulación, fijen los parámetros del servicio y supervisen la operación de privatización pero no tengan trato directo con los postores y no puedan tener parte en el negocio. El Banco Mundial considera que el proceso de privatización y su correspondiente regulación pública es viable cuando existe un mercado local desarrollado y habituado a la competencia en base al servicio a clientes. La privatización exitosa demanda entonces transacciones transparentes y competitivas que generen información sobre los bienes de capital, los niveles de las tarifas permitidos, que sea realizada por operadores calificados que cuenten con la credibilidad de la ciudadanía.

En resumen, el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina han estado impulsando la opción de privatización de los servicios de agua y presentan opciones para superar los obstáculos que enfrenta dicha política.

Sin embargo, por otra parte, existe también un sector de expertos en desarrollo (Cook and Kirkpatrick, 1988:3-37) que considera que el potencial de la privatización en los países en desarrollo ha sido exagerado y que ésta no es la panacea. El interés por la privatización en los países en desarrollo muestra que existe una clara preocupación por el mal desempeño de la gestión pública y que se están buscando las alternativas de solución. Esta línea de pensamiento considera que la gestión pública puede mejorar su desempeño cuando aumentan la competencia política y el control ciudadano sobre los gobiernos y la administración pública. El punto crítico es entonces una sana relación entre el gobierno, la ciudadanía y el organismo operador. Sólo de esta manera se puede ejercer la presión necesaria tanto para que se dé una gestión pública equitativa y eficiente, sujeta al rendimiento de cuentas, que vigile que el proceso de regulación y privatización de los servicios se lleve a cabo de una manera pública, competitiva y transparente. Si no se dan estas condiciones, los prospectos tanto de la gestión pública eficiente y equitativa, como de la privatización efectiva son más limitados.

Para resumir pueden presentarse los siguientes puntos a manera de conclusiones:

1. El servicio de agua potable y alcantarillado de Hermosillo muestra graves rezagos de mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura debido a dos factores principales. Por una parte, una larga gestión pública de tipo burocrático donde prevalecían los criterios políticos sobre los de tipo técnico que inhibían la adecuada planeación financiera del servicio y por otra parte, una concepción del servicio como una obligación del gobierno que incide en una cultura adversa al pago puntual y suficiente del servicio y al poco cuidado del recurso.
2. El mejoramiento del servicio requiere de una nueva forma de relación política entre gobierno regulador, orga-

nismo operador y usuarios de manera que se favorezca la operación competitiva del servicio, la transparencia y rendición de cuentas de la administración y una mayor participación y control por parte de los usuarios. Dicho de otro modo esto apunta hacia una concepto más empresarial del servicio y una concepción del agua como bien escaso que tiene un costo.

3. Más concretamente, la reestructuración administrativa y financiera del servicio comprende fundamentalmente la ampliación del servicio medido y el mejoramiento de los mecanismos de facturación y cobranza a la totalidad de los usuarios. Esto no requiere necesariamente aumento de tarifas pero deberá ir acompañado de campañas efectivas en favor de la cultura del cuidado del agua y el pago del servicio de acuerdo al consumo.
4. La transferencia del organismo operador al municipio de Hermosillo, en caso de darse, estaría condicionada a que se dé previamente una reestructuración administrativa efectiva del servicio. Esta transferencia requeriría además que se diseñen estrategias para desarrollar tanto la capacidad institucional, como la estabilidad de la dirección y planeación municipal.
5. La privatización es atractiva como opción de reestructuración que además tiene la ventaja de aportar recursos y capitales frescos a un sector que está urgido de inversión. Sin embargo, la privatización exitosa requiere que existan autoridades gubernamentales con credibilidad y transparencia que sean capaces de implantar un régimen claro y efectivo de regulación pública. Estas condiciones sólo son factibles en un régimen político donde existe competencia política, rendimiento de cuentas de las autoridades y una ciudadanía o usuarios informados, organizados vigilantes y demandantes.

Bibliografía

- CNA (1997), *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento a diciembre de 1995*. México, p. 64 y 86.
- Cook, Paul and Colin Kirkpatrick (1988), "Privatisation in Less Developed Countries: An Overview", *Privatisation in Less Developed Countries*, editors Paul Cook and Colin Kirkpatrick, New York, St. Martin's Press, pp. 3-37.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1996), *Regulation of the Private Provision of Public Water-Related Services*, Santiago, Chile, ECLAC.
- Haarmeyer, David and Ashoka Mody (1997), "Private Capital in Water and Sanitation", *Finance & Development* vol. 34, no. 1, March, pp. 34-37.
- Heguerty Urrea, Roberto (1997), "COAPAES, empresa autosuficiente" por Sonia Domínguez Jiménez, *El Independiente*, 17 de febrero, p. 1A
- Toscano, Cecilia (1995), "Ahogan fugas a COAPAES", *El Imparcial*.