



# **Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México**

**Gerold Schmidt, Marzo 2005**



Este estudio fue encargado por Pan para el Mundo en preparación de los talleres “El Derecho Humano al Agua en la Agenda Política y Social Centroamericana” a realizarse en el mes de junio del 2005 en Managua, Nicaragua.

## 0. Introducción

En México el agua es considerada un recurso estratégico y de seguridad nacional, por el actual gobierno. Sin embargo, a partir de los años noventa con algunos hechos antecedentes en la década anterior, se ha dado un proceso de darle mayores espacios al sector privado para que controle este recurso. Este estudio se aboca a describir y explicar los cambios que se han dado en este contexto. Empieza con el abordaje de algunos datos generales sobre el abastecimiento y la disponibilidad del agua en México (apartado 1), para luego abordar conflictos y problemas actuales del agua (apartado 2). A lo que le sigue la historia legal e institucional, antes de las reformas privatizadoras (apartado 3). Las reformas tienen como antecedente un contexto político y económico nacional e internacional, que se expone en el apartado 4. Los apartados 5,6 y 7 repasan el desarrollo de las primeras reformas legales e institucionales hasta la Ley de Aguas Nacionales, publicada en Abril 2004. En el apartado 8 se evalúan los alcances de la participación privada y de la privatización en el sector del agua. El estudio termina con una breve descripción del estado de la discusión al interior de la sociedad civil y el gobierno sobre el tema del agua (apartado 9).

## 1. Panorama actual del abastecimiento y de la disponibilidad del agua en México

México es un país de aproximadamente 2 millones de kilómetros cuadrados, con una población de alrededor de 100 millones de habitantes, de la cual más del 70 por ciento vive en áreas urbanas. Se calcula, según las cifras más recientes del director de la Comisión Nacional del Agua (CNA), que un 89 por ciento de la población cuenta con servicios de agua potable y un 77 por ciento tiene servicio de alcantarillado<sup>1</sup>. Aunque estos porcentajes alcanzan hasta un 95 por ciento y más en las ciudades, la situación en el campo es diferente. Según las observaciones de David Barkin:

"Muchas de las comunidades rurales de México se localizan en regiones apartadas e inasequibles de su territorio. Están relegadas a las áreas que los más poderosos estuvieron dispuestos a ceder o fueron incapaces de defender durante décadas del reparto agrario... Estas poblaciones carecen en su mayoría de fuentes confiables de agua potable para sus requerimientos domésticos básicos."<sup>2</sup>

Según un artículo en el periódico La Jornada, la Encuesta Nacional sobre Niveles de vida de los Hogares arrojó entre sus resultados, que en el campo el 25 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años tienen que acarrear todavía el agua desde lejos hasta sus hogares.<sup>3</sup>

Hay que mencionar en este contexto también, que aproximadamente un 10 por ciento de la población mexicana es indígena, muchas veces discriminada. Si en promedio un 70 por ciento de la población rural recibe agua entubada, según estimaciones oficiales, un 42 por ciento de las viviendas indígenas de México carecían de agua entubada para el año 2000, mientras que un 70 por ciento carecía de servicios de saneamiento.<sup>4</sup> Situaciones de este tipo se presentan por ejemplo en el estado de Chiapas, con una alta población indígena:

<sup>1</sup> En: La Jornada. Periódico de distribución nacional, del 04.10.2004, p.45. Al principio de este milenio las cifras correspondientes eran de 82 y 72 por ciento respectivamente. Si este mejoramiento enorme refleja la realidad o más bien las metas del Plan Nacional de Desarrollo, es un dato que se puede verificar en este estudio.

<sup>2</sup> David Barkin: La producción de agua en México, p.14; en: Barkin, David (Comp.): Innovaciones mexicanas en el manejo del agua, México D.F. 2001

<sup>3</sup> La Jornada, 11.11.2004

<sup>4</sup> Peña, Francisco: Gestión local y control estatal del agua en regiones indígenas de México, p.92; en: Peña, Francisco (Coord.): Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI, Colombia 2004.

"En Chiapas se ubican dos de las más importantes regiones hidrológicas de agua dulce de México. Sin embargo, menos de 50 % de la población cuenta con servicio de agua potable, debido al alto costo de llevar el recurso a las zonas Sierra y Altos, donde se asientan las comunidades con mayor índice de pobreza en la entidad... De 50 % de los chiapanecos con acceso a agua potable, solo la mitad cuenta con tomas dentro de sus hogares, de tal manera que tienen agua entubada menos de un millón de los 3 millones 920 mil personas que viven en Chiapas. 75 % que carece del servicio en el interior de sus viviendas se localiza en las regiones Sierra y Altos."<sup>5</sup>

La población indígena enfrenta, entre otros problemas:

- En su mayoría forma parte de la población económicamente más pobre del país.
- En el campo es población que con frecuencia habita en los lugares menos accesibles<sup>6</sup>, mientras que en las ciudades se asienta en los barrios marginales, en donde los servicios públicos son muchas veces de menor calidad o incluso inexistentes.
- En una sociedad con prácticas racistas y de discriminación, su voz es escuchada menos que la voz de otros sectores de la sociedad, a pesar de que la relación de los pueblos indígenas con el agua no es frecuentemente de simples usufructuarios: tienen - en particular las comunidades forestales - un papel muy importante en la conservación de las cuencas hidrográficas.
- La ley no reconoce a los pueblos indígenas derechos colectivos sobre los recursos del territorio que habitan. Eso debilita sus medios legales-jurídicos para defenderse contra modificaciones irreversibles como los trasvases de agua y la construcción de presas. "Las comunidades indígenas con frecuencia han debido defender los recursos hídricos que necesitan para sostener sus formas de vida y subsistencia, frente a decisiones gubernamentales que no consideran sus necesidades y derechos."<sup>7</sup>

Los problemas del abastecimiento de agua - potable y para riego - tienen un elemento histórico. Partiendo del supuesto de que se daba una correlación constante entre la distribución de recursos y de los núcleos de población en tiempos prehispánicos, la transformación durante el periodo de dominación de La Conquista, dio lugar a otros patrones de población, cuyo establecimiento en adelante se debió a objetivos muy diferentes a la agricultura, la cosecha, la caza y la pesca, que habían servido como base para el florecimiento de las culturas prehispánicas. La minería fue la actividad principal durante el periodo colonial español (1521-1821), lo que tuvo mucha importancia en los asentamientos de poblaciones y ciudades que se fundaron en todas las zonas áridas y semiáridas del país, en donde, tanto el recurso del agua como las posibilidades de desarrollo agrícola, continúan hoy siendo muy restringidas. Posteriormente, en el periodo del México independiente estos patrones de población se mantuvieron por lo general vigentes. Desde la revolución de 1910, y particularmente después de los años veinte del siglo pasado, las zonas áridas y semiáridas del Norte aprovecharon su proximidad con los EU para desarrollar centros de comercio y zonas industriales. Los gobiernos posrevolucionarios hicieron un esfuerzo por asegurar una mayor disponibilidad del agua para la población, mediante obras de infraestructura hidráulica. En un principio, estas obras carecían de una perspectiva nacional. Posteriormente se hicieron planes para la utilización mediante la ubicación de las cuencas. Con un elemento en cuanto a su concepción que se prolonga hasta la actualidad

---

<sup>5</sup> La Jornada, 03.01.2004.

<sup>6</sup> El antropólogo Guillermo Bonfil Batalla habló de "zonas de refugio".

<sup>7</sup> Peña, F.: ya citado, p.85

"Hasta la fecha la política pública hidráulica ha estado dirigida a la cuestión de cuándo y de qué manera desarrollar suministros de agua adicionales y no a la cuestión de que si los suministros de agua existentes se están utilizando eficientemente."<sup>8</sup>

Algunos datos ejemplifican la dificultad de garantizar un suministro equilibrado para todo el país - sin tomar en cuenta hasta ahora la existencia o no-existencia de la voluntad política de hacerlo. México tiene una precipitación media anual de 777 mm por metro cuadrado, lo que equivale a 1 640 kilómetros cúbicos. Sin embargo, su distribución espacial es bastante irregular: en el 42 por ciento del territorio, principalmente en el Norte, las precipitaciones medias anuales son inferiores a los 500 milímetros y en algunos casos, como en las zonas próximas al río Colorado, son inferiores a 50 milímetros. Por el contrario, en el 7 por ciento del territorio, existen zonas con precipitaciones medias anuales superiores a los 2000 milímetros, en algunas regiones incluso por encima de los 5000 milímetros. Por lo general, estas precipitaciones se registran en unos cuantos meses; ya que el 80 por ciento de las lluvias se presentan en el verano. Eso hace más problemático el suministro de agua en tiempos de secas. Visto en forma panorámica en un mapa de la nación mexicana, en un área donde se capta el 20 por ciento de la precipitación se encuentra asentada el 76 por ciento de la población, un 90 por ciento de las tierras de riego, y el 70 por ciento de la industria.

La distribución tan diferenciada de las precipitaciones, junto con la distribución de aguas superficiales y aguas subterráneas<sup>9</sup>, conlleva a una disponibilidad de agua anual per cápita muy variable en todo el territorio nacional. Así, existen regiones con una disponibilidad que varía entre 211 y 1 478 metros cúbicos por persona, mientras que por otro lado hay zonas donde esta disponibilidad - teóricamente - va a alcanzar entre los 14 000 y los 33 000 metros cúbicos anuales por persona. En promedio, cada mexicano dispone todavía de mucho más de 2 500 metros cúbicos de agua anuales<sup>10</sup>, el valor crítico donde empieza, según la definición internacional, la escasez. Pero las cifras no revelan la escasez que ya se presenta en muchas regiones.

México cuenta con más de 4 500 presas, de las cuales 840 se clasifican como presas grandes. En materia agrícola 6.2 millones de hectáreas cuentan con sistemas de riego, y esta superficie se constituye por 80 Distritos de Riego y más de 30 000 Unidades de Riego. El agua en México se distribuye principalmente en los siguientes conceptos: para el uso urbano-doméstico (13.0 por ciento); para uso industrial (3.8 por ciento) y para uso agropecuario (78.9 por ciento)<sup>11</sup>. La extracción anual del agua en México en su total todavía está lejos de la disponibilidad natural del agua, es decir, del agua que se recarga cada año con el ciclo hidrológico. Pero nos topamos con el mismo problema. En algunas de las 13 regiones de las cuencas que cubren el territorio nacional, la demanda ya excede la disponibilidad del agua, en

---

<sup>8</sup> Roemer, Andrés: Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua, México D.F. 1997, p.30,31. Autores como el mismo Roemer abogan a raíz de esta evaluación, por la introducción de mecanismos de mercado para aumentar la "eficiencia".

<sup>9</sup> En los últimos años el aprovechamiento del agua subterránea se ha incrementado substancialmente. Reconocida como una alternativa indispensable para el suministro de agua en zonas áridas y semiáridas, México la utiliza a través de 649 acuíferos ubicados en su territorio, extrayendo 28 kilómetros cuadrados anualmente para el abastecimiento del 75 por ciento de la población. En el año 2000 se estimaba que ya eran 96 de los 649 acuíferos sobreexplotados.

<sup>10</sup> Según la fuente los datos varían entre 3 500 y 5200 metros cúbicos. Lo seguro es, que la disponibilidad per capita se ha reducido drásticamente en los últimos 20 años.

<sup>11</sup> Aquí no se toma en cuenta el uso del agua para producir energía eléctrica. Con respecto a los porcentajes, hay variaciones ligeras según las fuentes.

otras esta situación se dará pronto. En las regiones con escasez de agua más y más compiten los diferentes usos entre sí. Existen ya conflictos por el agua entre zonas urbanas y rurales, entre ciudades o regiones vecinas.

## 2. Conflictos y problemas del agua en México

Los conflictos y problemas del agua en México se expresan en forma diversificada. Si el Comentario General No. 15 de la Comisión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) establece que el derecho humano al agua significa que cada persona tenga derecho al acceso suficiente, seguro, viable, física- y económicamente accesible al agua para el uso personal y doméstico (artículo 1); que el agua sea un bien de dominio público (artículo 2); que sea limpia y de calidad (artículo 4 y 12b) y que tenga mucha importancia el acceso sostenible a los recursos del agua para la agricultura (artículo 7), entonces los problemas del agua en México tienen que ver con todos estos puntos. Los aspectos más importantes se esbozan a continuación.

La **contaminación de aguas superficiales y aguas subterráneas**, a causa del desagüe industrial y la filtración de materias tóxicas, representa un problema creciente, sobre todo para la agricultura y para el suministro de agua potable.<sup>12</sup> Raras veces pasa un mes sin noticias en los medios de comunicación sobre protestas de campesinos contra la empresa petrolera estatal PEMEX, que contamina las aguas y suelos con sus métodos de producción y por negligencia. Las empresas mineras privadas, y otras grandes empresas del sector industrial, en numerosas ocasiones, no se quedan atrás. El saneamiento inexistente o insuficiente de las aguas negras urbanas complica el problema de la contaminación todavía más.<sup>13</sup>

La **sobreexplotación de las aguas subterráneas** en el centro y el norte del país significa un problema en sí mismo. Además lleva a que se perforen pozos cada vez más profundos y a la explotación de acuíferos milenarios, que se pueden usar solamente una vez y/o que contienen tóxicos naturales como arsénico o fluoruro. A pesar de esta situación se construyen más y más pozos profundos.<sup>14</sup>

Los dos problemas mencionados arriba redundan en la **deficiente calidad del agua potable**. El agua para uso doméstico frecuentemente no es apta para ser tomada. Se estima, que un 60 por ciento de la población es afectada por enfermedades que se deben a la mala calidad del líquido<sup>15</sup>, la deficiente calidad del agua también incide en la tasa de mortalidad infantil. Las cifras oficiales, que enuncian un suministro de agua potable para más de 80 por ciento de la población, no reflejan la situación real. Como consecuencia florece el **negocio del agua embotellada**. Después de Italia, los mexicanos son los subcampeones mundiales per capita en consumo de agua embotellada. Existen estimaciones, según las cuales se podría sanear toda la red de agua potable del país con los gastos anuales que se hacen para comprar agua

---

<sup>12</sup> Durante el Seminario Internacional de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), en Septiembre de 2004, uno de los ponentes mencionó que, a la altura de la ciudad de Salamanca, el Río Lerma muchas veces se enciende a causa de los tóxicos inflamables que se descargan en el río.

<sup>13</sup> Tomemos aquí el ejemplo del valle de Mezquital, Estado de Hidalgo, donde hay casi 90 mil hectáreas irrigadas con las aguas residuales del Distrito Federal. Hubo beneficios económicos para los agricultores, pero por otra parte ya se contaminaron todas las corrientes superficiales del valle y existe el riesgo sanitario para los trabajadores agrícolas, para los habitantes del Valle y para los consumidores de las cosechas producidas. (Véase Peña, F.: ya citado, p.101)

<sup>14</sup> Los expertos hablan de una franja tóxica de estas aguas milenarias, que desde el estado de Hidalgo cruza los estados de Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Durango y Coahuila. Véase La Jornada, 22.09.2004, p.53

<sup>15</sup> Peña, A., p. 33).

embotellada. Un ejemplo ilustrativo: El autor de este estudio paga cada mes una cuota alrededor de 15 (cerca de 1.50 dólares) pesos para el suministro de agua para el uso doméstico (un hogar de cuatro personas) en la Ciudad de México. Mientras que el garrafón de agua potable de 20 litros cuesta unos 23 pesos (unos 2.30 dólares).<sup>16</sup> A nivel latinoamericano, los mexicanos además ocupan el primer lugar en consumo de refrescos embotellados. Tomando en cuenta al mercado mexicano y simplificando un poco, eso significa, que en este caso los mexicanos o son clientes de Coca Cola<sup>17</sup>, o de la Pepsi Cola. Para muchos esta situación es una prueba de que el agua potable en México en gran medida ya está privatizada.

Las cifras oficiales sobre el suministro, tampoco dejan ver normalmente que el agua entubada no se encuentra disponible en forma permanente, ya que en algunas áreas se dispone solamente de algunas horas de agua en las tuberías (el llamado sistema de tandeo).<sup>18</sup> Una vez vacíos los tinacos y/o las cisternas, no queda otro remedio para los hogares que pedir un camión cisterna o pipa de agua, un negocio que se encuentra frecuentemente en manos privadas. Cuando el servicio es proporcionado por el gobierno, la disposición del líquido dependerá de criterios azarosos como del trueque de votos por servicios, o de los sobornos a los chóferes de estas unidades. Es ahí donde los usuarios pagan múltiples veces la cantidad de la cuota normal mensual por el suministro de agua potable.<sup>19</sup> La información sobre los subsecuentes conflictos que surgen de esta situación, sobre todo en los barrios marginales, se encuentra con regularidad en la prensa mexicana. Más afectados todavía están los millones de mexicanos que ni reciben agua suministrada por la red de tuberías<sup>20</sup>, ni tienen otros accesos cercanos (pozos, aguas superficiales) al agua.

**El suministro de agua favorece a las grandes ciudades en detrimento de la población rural.** En las ciudades se concentra potencial de conflicto y también de votos electorales, además de que la infraestructura hidráulica es menos costosa per cápita, que en el caso, por tomar un ejemplo, del suministro de agua para una población rural-indígena retirada. Muy ilustrativas en este sentido son las protestas recientes del Frente Mazahua para la Defensa de los Derechos Humanos y de los Recursos Naturales en el municipio de Villa Allende, Estado de México. Desde la planta potabilizadora "Los Berros", construida a principios de los años ochenta, y ubicada cerca de las comunidades indígenas Mazahuas, se bombean cada segundo 16 000 litros de agua potable hacia la Ciudad de México, mientras que gran parte de la población en Villa Allende espera desde hace décadas su conexión a la red de agua potable. Como si esto no fuera suficiente, en otoño de 2003 se inundaron cerca de 300 hectáreas de tierras agrícolas de los Mazahuas, porque la represa Villa Victoria se desbordó. A menos de cien kilómetros se ubica en Valle de Bravo otra zona, donde los campesinos locales sufren de los efectos del bombeo de las reservas de agua locales, hacia la Ciudad de México.

Acabamos en el párrafo anterior de enunciar una palabra clave: **represas**. Las protestas contra las grandes proyectos de represas como la represa San Nicolás en el estado de Jalisco o el megaproyecto hidroeléctrico de La Parota, en el Estado de Guerrero, llaman cada vez más

---

<sup>16</sup> Tanto en el mundo como en México hay cuatro empresas líderes en este negocio: Danone, Coca Cola, Pepsi Cola y Nestlé.

<sup>17</sup> Sobre el caso de Coca Cola en México se anexa un documento de la organización no gubernamental CIEPAC.

<sup>18</sup> Un ejemplo: 150 habitantes de cuatro barrios en el municipio Chicoloapan, Estado de México, bloquearon en octubre 2004 una carretera federal, porque desde hace tres años, el agua les llegó solamente cada tercer día y solamente pocas horas (La Jornada, 07.10.2004, p. 48). Estos casos se dan por miles en todo el país.

<sup>19</sup> En una entrevista con el director de la Comisión Estatal del Agua en el Estado de Hidalgo, el director mencionó, que los gastos mensuales para las pipas pueden llegar a 2000 pesos en casos extremos.

<sup>20</sup> Según la fuente entre 10 y 14 millones de personas.

la atención.<sup>21</sup> La problemática de las represas entraña múltiples aspectos. En la zona superior de las cortinas se inundan tierras agrícolas y a veces pueblos enteros. En la zona por debajo de la cortina, los campesinos disponen por lo general de menos agua para riego, que antes de la construcción de la represa. Además, existe el problema de las inundaciones repentinas, cuando las represas se desbordan.

Un conflicto que surge cíclica y periódicamente se debe al **Tratado de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos** del año 1944, donde se reglamenta la distribución de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo (Grande) entre los dos países. México tiene dificultades para saldar su deuda de agua ante el país vecino. Ante la escasez de agua en los estados norteños, el debate se da entre la exigencia de garantizar el suministro para la propia población, y el cumplimiento de las responsabilidades contraídas ante los Estados Unidos. En ambos lados de la frontera el agua ha sido tema electoral.

**Fugas en la red:** Antes de llegar a los hogares, por lo menos una tercera parte del agua se "pierde" por fugas en la red primaria y las tomas ilegales. Las fugas no solamente tienen como significado la pérdida de agua. También posibilitan la entrada de materias contaminantes en la red tuberías. En cuanto a la agricultura de riego, los expertos estiman que solamente un 40 por ciento del agua se aprovecha de manera eficiente.

**Hundimiento del suelo en las ciudades:** El consumo de agua en la capital del país no solamente causa problemas en los alrededores, sino en la misma zona metropolitana misma, con efectos para sus entre 22 y 25 millones de habitantes según conteo y límites arréales de la Megaciudad. Actualmente se extrae cada año el doble de la cantidad de agua que se recarga con el ciclo hidrológico en el manto acuífero. En algunas zonas de la capital el suelo se hunde hasta 60 centímetros por año. En otras ciudades grandes del país el problema no es tan extremo, pero es similar estructuralmente.

### **3. Historia del marco legal y institucional con respecto al sector de agua en México antes de las reformas<sup>22</sup>**

En el México independiente (es decir, a partir del año 1821) se registra una incipiente legislación sobre el agua en tiempos del Porfiriato.<sup>23</sup> La primera ley que se refiere especialmente al agua para el servicio doméstico, entre otras cosas, era la llamada Ley de vías generales de comunicación, de 1888. La jurisdicción federal otorgaba al gobierno funciones de vigilancia y policía, pero no establecía la propiedad nacional sobre el recurso del agua. La Ley de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910 reglamentó el uso de las aguas superficiales considerándolas de dominio público y de uso común, inalienables e imprescriptibles. Además

---

<sup>21</sup> Peña, F.: lugar señalado, 93-98) aborda especialmente la problemática de las represas y las reubicaciones forzosas de comunidades campesinas-indígenas, mencionando varios ejemplos dramáticos del pasado, donde "el compromiso gubernamental de ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos desplazados, nunca se cumplió". Hace una llamada de atención sobre la reactivación del gobierno actual de la construcción de un sistema de represas sobre la cuenca del río Usumacinta en la frontera con Guatemala donde se concentran muchos municipios con una alta población indígena.

<sup>22</sup> Los datos en este capítulo se apoyan principalmente en dos textos: Roemer, A.: Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua, México D.F., p.81-112 y Hernández Rodríguez, Lourdes: Aspectos legales del agua en México y su impacto en el agua subterránea, en: Revista Regiones y Desarrollo Sustentable, Enero-Junio 2002, p. S.105-140

<sup>23</sup> Reglamentos anteriores se referían más bien a ríos, lagos y canales como vías de comunicación y no tomaron en cuenta las aguas subterráneas.

otorgó al ejecutivo federal la facultad de expedir reglamentos y concesiones de acuerdo al siguiente orden de preferencias:

I. Uso doméstico de los habitantes de las poblaciones; II. Servicios públicos de las poblaciones; III. Riego; IV. Producción de Energía; V. Servicios industriales y entarquinamiento de terrenos<sup>24</sup>.

Según algunos investigadores esta ley estuvo basada más en la costumbre que en un sistema de planeación de recursos hidráulicos que tomara en consideración las condiciones naturales y la disponibilidad del recurso para atender simultáneamente los requerimientos de la población, la agricultura y la industria. La ley también permitió al concesionario vender el líquido previa aprobación del gobierno, esto significaba que había una apropiación privada del recurso y un mercado de agua apoyado por la federación. Eso beneficiaba aun más a los dueños de los aprovechamientos subterráneos, ya que éstos no estaban considerados como aguas de jurisdicción federal y podían seguir siendo aprovechados libremente por los dueños de los predios. Este hecho confirmó el caso de los manantiales, que los propietarios del predio donde estos emanaban tenían el derecho de explotar, siempre y cuando no resultaran afectados terceros.

La revolución mexicana marca un nuevo capítulo en la historia del país. La Constitución Política, que surge en este contexto en el año 1917, aún con todas las modificaciones que ya tiene, está todavía vigente en la actualidad. En esta Carta Magna el tema del agua adquiere rango constitucional. El artículo 27 otorga a la nación la propiedad original de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio, y el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares. A estas alturas todavía no se incluyen las aguas subterráneas en el concepto de la propiedad de la nación.

- El párrafo 5to del artículo 27 de la constitución establece que son "propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura; ya sea que corra al mar o que cruce dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores a la existencia que fija la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere, pero el aprovechamiento de las aguas, cuando sus curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a la disposición que declaren los estados".

En las siguientes décadas destacan los siguientes datos legales y institucionales con respecto al agua:

En el año 1926 se establece la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, que reconoce la ventaja de la inversión pública sobre la privada y sirve como base para la creación de la Comisión Nacional de Irrigación, institución responsable del manejo del agua de riego, de la

---

<sup>24</sup> Este orden cambió varias veces en las siguientes décadas, pero siempre con el agua para el uso doméstico en el primer lugar de las preferencias.

construcción y de la concesión de infraestructura. A falta de una ley que regulara no sólo el agua destinada a la agricultura, sino todo el recurso en general, en 1929 se promulga la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Ahí es, donde por primera vez entra a nivel federal también parte del agua subterránea como agua de propiedad nacional (manantiales alumbrados en zona federal).<sup>25</sup> Además, mediante el Reglamento de 1930 los usuarios de manantiales cedían sus derechos al cumplir con las disposiciones que los obligaban a contar con una concesión para poder usufructuar el agua, ante la necesidad del Estado de controlar e identificar dónde, quiénes, para qué fines y cuánta agua se extraía. Sin embargo, al mismo tiempo se fomentó la inversión privada para la explotación de aguas subterráneas, protegiendo la propiedad privada de obras de alumbramiento construidas al interior de las fincas, asegurando a los dueños la posesión de las aguas afloradas dentro de los límites de su propiedad, pudiéndolas controlar, impedir su salida o venderlas a terceros. Solamente aplicaban pocas restricciones.

Cabe constatar, que en la primera mitad del siglo XX México era todavía una sociedad primordialmente rural. La necesidad de contar con suficiente agua se dirigió primero a la producción agrícola y después a la industria y la generación de energía eléctrica. Pero más y más adquirió también importancia el agua potable para los núcleos urbanos con mayor población, como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Como consecuencia creció también la importancia de la explotación subterránea como fuente de suministro; y el mayor interés del Estado por intervenir en este materia. Primero, se reformó en 1945 el artículo 27 de la Constitución, incluyendo en el párrafo quinto una frase sobre el agua de subsuelo: "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas de veda, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional". Pocos meses después en 1946 se promulgó una nueva versión del Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en la cual el Estado define claramente la propiedad de la nación sobre las aguas del subsuelo. Sin embargo se permite su libre utilización, "excepto cuando se evite el racional aprovechamiento de los recursos hidráulicos de una región, o cuando pueda terminar trastornos para la colectividad o para la economía de una zona o lesione otros aprovechamientos establecidos" (artículo 2, párrafo IX).

En 1946 también se creó la Primera Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). En la SRH estuvieron principalmente concentrados los sistemas urbanos de agua potable, y en menor medida dependían de algunos gobiernos estatales. Dentro de la SRH se creó la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado como responsable de manejar los proyectos y de construir la mayoría de los sistemas hidráulicos de México. Con la creación de esta Dirección General se consolidaba el proceso de centralización de la política urbana de agua potable desde una dependencia federal, que quedó vigente hasta finales de la presidencia de Luis Echeverría (1970-76). Durante esa etapa se planeó, programó y manejó toda la infraestructura hidráulica urbana de manera directa a través de esa dependencia.

Una vez establecido el carácter nacional también de las aguas subterráneas, sus usuarios estaban obligados a solicitar al gobierno federal la respectiva concesión, demostrando que contaban con el permiso de la autoridad municipal y la Secretaria de Salubridad y Asistencia; en el caso de que el aprovechamiento se utilizara con fines domésticos o para servicios. Al

---

<sup>25</sup> La Ley trata conceptos como agua del subsuelo, aguas subterráneas, pozos y galerías filtrantes y otorga a los particulares el derecho de aprovecharlas siempre y cuando no estuviesen dentro de los considerados como aguas nacionales, no afectara a terceros o se tratara de manantiales no aforados cuya explotación inicial hubiese comenzado antes de la existencia de dicha ley.

tratarse de industriales, el permiso se recibía por parte de la Secretaría de Economía y en el caso de usuarios agrícolas, se debía obtener el certificado del Registro Público de la Propiedad, y la autorización de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Dos leyes reglamentarias (1948 y 1956) del párrafo quinto del artículo 27 constitucional especificaron detalles sobre el manejo de las aguas subterráneas, y los derechos y obligaciones de sus usuarios.

La última gran reforma del sector hidráulico antes del camino hacia la globalización y privatización es la Ley Federal de Aguas de 1972. Tuvo como característica la de fusionar a todas las instituciones, reglamentos y leyes reglamentarias hasta entonces vigentes en México y de algún modo relacionadas con el aprovechamiento, uso y manejo del agua, fuera con fines domésticos, de servicios o de riego. En 1976, gran parte de la operatividad se designó a la naciente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Solamente el suministro de agua urbana se ubicó dentro de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Ley Federal de Aguas pretendió reglamentar los aprovechamientos hidráulicos bajo un enfoque integral, respetando la supremacía de la administración del Estado sobre el agua. Como instrumentos nuevos se constituyeron los Distritos de Riego y las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural. Los primeros son obras hidráulicas efectuadas en su mayor parte por el gobierno federal para garantizar la disponibilidad del agua en una operación agrícola.<sup>26</sup> El agua es asignada por las autoridades federales. Los usuarios son por lo general agricultores medianos y grandes, con cierto poder organizativo.<sup>27</sup> Las Unidades de Riego se destinaban al pequeño riego, a través de la organización de usuarios, que se abastecían de pozos, galerías filtrantes y manantiales y se constituían en asociaciones, reconocidas por el estado.

En 1975/76 se implementan el Primer Plan Nacional Hidráulico y la Comisión del Plan Nacional Hidráulico, destinada a sistematizar el proceso de planificación del sector del agua. Las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos se fusionan en la SARH. Además, en 1976, ante la introducción federal del problema del desarrollo urbano en la agenda del gobierno federal, las antiguas responsabilidades de la SRH con respecto al agua potable y el alcantarillado se transfirieron a la recién creada Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En manos primero de la SRH y luego de la nueva SARH quedan la responsabilidad sobre las obras de infraestructura hidráulica mayores, como las presas y los distritos de riego.

Hasta este punto se puede decir, que hubo un esfuerzo creciente del Estado por concentrar la política hidráulica a nivel federal y por ejercer un control progresivo sobre el manejo del recurso agua. El suministro de agua tanto del agua potable como del agua para los Distritos de Riego era exclusivamente público. Sin embargo, el aprovechamiento de las aguas subterráneas quedó en parte en manos de particulares, aunque el Estado seguía teniendo la posibilidad de intervenir en este aprovechamiento. La privatización de los servicios del agua empero no era en absoluto tema de debate en aquel entonces.

---

<sup>26</sup> Actualmente existen 80 Distritos de Riego en el país.

<sup>27</sup> Francisco Peña (2004, p.92) señala, que los Distritos de Riego por un lado beneficiaron a grupos importantes de campesinos al proporcionarles acceso más o menos seguro al agua de riego, pero que en numerosas ocasiones significó también la expropiación del control que diferentes grupos locales tenían sobre el uso del agua, incluidas las comunidades indígenas. Menciona el caso del Distrito de Riego 19 de Tehuantepec Oaxaca, donde se afectaron tierras, "que se venían regando con las aguas del río Tehuantepec bajo un régimen de pequeña irrigación, regulado por usos y costumbres en un territorio densamente poblado por indígenas zapotecos. De las tierras que se expropiaron para fundar el distrito de riego, 80 por ciento habían sido de propiedad comunal".

#### **4. En el sendero del libre comercio y la privatización: México a partir de los años ochenta**

A partir de los años 80 del Siglo pasado se da un cambio en el contexto político y económico en México. Todavía bajo el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobierna el país de manera ininterrumpida de 1929 hasta el año 2000, México se dirige con veloz rumbo hacia la apertura al mercado mundial y sobre todo hacia los Estados Unidos. Con Miguel de la Madrid (1982-1988) asume el primero de los llamados presidentes tecnócratas el gobierno del país. Le siguen en la misma tónica Carlos Salinas de Gortari (1988-94) y Ernesto Zedillo (1994-2000), orientados hacia el libre comercio, la desregulación de la inversión extranjera y hacia la desincorporación de las empresas paraestatales no estratégicas. En 2000, cuando se termina la hegemonía política de 71 años del PRI encuentran un digno sucesor. El presidente electo, Vicente Fox, quien antes de iniciar su carrera política era gerente de la Coca Cola, y su conservador Partido de Acción Nacional (PAN), se comprometen a hacer un cambio radical, pero por lo menos en cuanto a política económica sigue dominando la pura continuidad. Repetidamente llama la atención el presidente Fox sobre el estatus de México como una importante nación exportadora.

México, que antes de 1980 tenía una economía nacional relativamente cerrada frente al mercado mundial, se ha abierto más y más. En vez de confiar en el desarrollo del mercado nacional y una industria propia, se apuesta al aumento de las exportaciones (muchas veces dominadas por empresas trasnacionales) como motor del desarrollo y la inversión del capital extranjero en el país. Los últimos dos gobiernos se han ufano de que México es el campeón mundial de los tratados de libre comercio. A nivel binacional y nacional el país ha firmado 12 acuerdos de este tipo, que incluyen a 33 países y a tres continentes. Destaca sobre todo el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1º de enero de 1994, ya que casi el 90 por ciento del comercio exterior mexicano está amarrado a los Estados Unidos. Los otros acuerdos de libre comercio, incluyendo aquí al tratado con la Unión Europea, hasta ahora no han podido constituirse como un contrapeso en ninguna forma.

El TLCAN por sus principios generales también es importante para la cuestión del agua<sup>28</sup>, que se trata específicamente en sus capítulos III, XI y XII bajo las modalidades mercancía, servicio e inversión. Un principio del TLCAN se refiere al "trato nacional", es decir, ningún país puede discriminar los otros socios del tratado con el propósito de favorecer su sector nacional, sea público o privado. Un ejemplo: Si un municipio mexicano pusiera en venta sus servicios públicos de agua y saneamiento, el país se vería obligado a permitir que las compañías de los países signatarios participen en la oferta pública. Otra disposición clave se encuentra con la cláusula de "proporcionalidad (artículo 315 del TLCAN) según la cual, un país del TLCAN no puede reducir o restringir la exportación de un recurso a otro país signatario, una vez que se haya autorizado la exportación. Es decir, cuando una nación decida comenzar la exportación de agua a otro de los socios, no habría manera de pararla, a pesar de posibles daños irreversibles al medio ambiente del país exportador. La tercera disposición corresponde a la "solución de conflictos entre el inversionista y el Estado". Permite a cualquier empresa de un país del TLCAN entablar una demanda contra el gobierno de otro país signatario por concepto de indemnización por beneficios futuros, es decir, que la expropiación de bienes a las empresas privadas por parte de los gobiernos queda prácticamente anulado. Este beneficio sólo aplica a empresas extranjeras, las empresas locales deben guardar obediencia a sus leyes nacionales. Con estas disposiciones del capítulo XI, cualquier nivel de gobierno de las naciones socias, que intentara acaparar para su sector

<sup>28</sup> Este párrafo se basa en el trabajo de tesis de Peña, A.: ya citado, 48-50

nacional la prestación de servicios de agua o su exportación comercial se vería en la obligación de indemnizar a las empresas foráneas que así lo solicitaran, por concepto de discriminación y por compensación de oportunidades perdidas.<sup>29</sup>

La continuidad del libre comercio y la liberalización para México tiene como significado también que se incremente la presión sobre lo que es todavía jurisdicción del Estado. El mismo Zedillo hubiera coronado gustosamente su mandato privatizando las industrias petroquímica y eléctrica, que todavía son en su mayor parte del Estado. La resistencia política era sin embargo demasiada, entre otros sectores, al interior de su propio partido. Tampoco su sucesor Vicente Fox logró la mayoría parlamentaria para concretar este objetivo. Ahora el gobierno habla de preferencia de "apertura" y "participación privada", no directamente de privatización. Al mismo tiempo se conceden más y más contratos de servicios a empresas privadas, que al final de cuentas significan un privatización silenciosa de los sectores antes considerados meramente estatales. La privatización bajo los designios del libre comercio y la apertura ha llevado frecuentemente y en un mediano plazo, a que ramas internas de la Economía sean controladas por grandes empresas extranjeras. Un ejemplo son los bancos, que mientras tanto, casi sin excepciones se encuentran en manos de las instituciones financieras norteamericanas y europeas.

El libre comercio y la apertura económica no han traído consigo efectos positivos en México para la mayor parte de las empresas ni tampoco para la población. La distribución del ingreso se continuó polarizando y aproximadamente la mitad de la población vive en la pobreza, lo que se ha dicho hasta en los datos del Banco Mundial. El crecimiento económico del 7 por ciento que el nuevo gobierno había prometido en tiempos de campaña electoral no se alcanzó ni siquiera en una aproximación.

Hablando de la nueva política económica en México a partir de los años ochenta, se tienen que mencionar las dos crisis fuertes que experimentó México. La primera, en 1982, cuando el país se encontraba imposibilitado para pagar su deuda externa y solicitaba la ayuda de las instituciones financieras internacionales. Desde entonces se hace mucho más visible la influencia del Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en las políticas del país. El gobierno federal se embarcó en un programa de austeridad drástico. Muchos consideraron, que las políticas de proteccionismo y gran intervención estatal en la economía se habían agotado. La segunda crisis, el llamado "efecto tequila" de 1994/95, cuando otra vez la deuda externa y la fuga de divisas llevaron a México al borde de la bancarrota. La "salvación" de México por parte de Estados Unidos y la banca internacional indudablemente ha tenido su precio. El discurso de privatización, de más liberalización de la economía en general, del adelgazamiento del Estado y de la descentralización que caracteriza el Banco Mundial se encuentra con más fuerza en el discurso oficial del gobierno mexicano. Y es precisamente después del "efecto tequila", que aumenta la discusión sobre la privatización del sector petrolero y energético.

## **5. La reforma legal e institucional del sector del agua a partir de los años ochenta<sup>30</sup>**

---

<sup>29</sup> Todas estas disposiciones están consideradas en las negociaciones actuales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que incluye a 34 países de la región.

<sup>30</sup> Todo este capítulo se basa en gran parte en el trabajo de Pineda Pablos, Nicolás: La evolución institucional del servicio urbano de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, México 2004. Se trata de un documento del Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua. El documento entero (formato pdf) se añade como anexo.

Apenas llegado al poder, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) presentó al poder legislativo una iniciativa que contemplaba adiciones y modificaciones al artículo 115 constitucional, el cual regula las actividades de los municipios. Esta reforma constitucional, aprobada a principios del año 1983, definió explícitamente varias de las responsabilidades de los municipios en materia de planeación de suelo, servicios públicos, los reglamentos y autonomía presupuestal, entre otras. Una definición establece que los servicios de agua potable (incluyendo el alcantarillado) son responsabilidad primaria de los municipios "con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes [locales]". Este nuevo principio constitucional trajo como consecuencia la devolución y descentralización de la administración, infraestructura e inversión para el agua potable, que pasaron de manos del gobierno federal, a las manos de los gobiernos estatales y municipales. Para el cumplimiento de esta disposición, la ley aprobada instruía a los gobiernos estatales para que realizaran los cambios legales necesarios con la finalidad de que la reforma constitucional pudiera reproducirse en el nivel estatal, y de que los municipios pudieran contar con un marco legal completo para poder proveer esos servicios.

Un argumento consistía en que los municipios, por ser entidades más cercanas a las comunidades, tendrían una mayor sensibilidad ante las necesidades locales y se verían alentados a dar un mejor servicio. Pero otro motivo para la descentralización consistió seguramente en un intento del gobierno central por deshacerse de responsabilidades financieras, ante el vacío de las arcas públicas. Pero al mismo tiempo, se establecieron condiciones más favorables para una futura participación privada en el sector del agua. En un clima político que no favorece la privatización a gran escala - en los años ochenta todavía era impensable por ejemplo siquiera mencionar la posibilidad de la privatización del sector petrolero o energético - se abren más posibilidades de intervención para el sector privado en las escalas menores, es decir a nivel estatal o municipal. La descentralización iba acorde también con el ideario del Banco Mundial. Por cierto, BM y el BID entran en escena en el sector del agua mexicano en este tiempo: El primer préstamo sectorial de agua potable se concede para la ejecución de un programa de inversión actualizado anualmente.

La descentralización de los servicios de agua potable implicaba bastantes problemas. En muchos de los casos, la municipalización del servicio del agua significaba la duplicación del presupuesto y de las funciones del municipio, que además no tenía experiencia en la administración del servicio. Y la reforma no estableció ni los recursos adecuados, ni el financiamiento necesario para cumplir con las nuevas responsabilidades municipales.<sup>31</sup> Además, al mismo tiempo se dio una reforma fiscal en cuyo contexto se suprimieron varios impuestos municipales. La consecuencia de esta política fue que muchos sistemas de abastecimiento de agua potable decayeron y que disminuyera la calidad del servicio. Si creemos en la buena voluntad de los actores, esta situación se debió a un paquete de reformas confusas y desordenadas. Si pensamos en sus malas intenciones, la "ineficiencia" de los municipios servía como un argumento de peso para convencer de que el suministro de agua podría funcionar mejor en manos de la iniciativa privada.

En 1988, en 21 de las 32 entidades federativas mexicanas (31 estados y el Distrito Federal) los servicios de agua potable y alcantarillado se encontraban bajo la administración de los

---

<sup>31</sup> "De las erogaciones de operación para los sistemas de agua potable bajo jurisdicción federal en 1987, el 97 por ciento se empleó para los sistemas de suministro de las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y Tijuana. La participación del gobierno federal en las obras de agua potable es muy reducida en el caso de las poblaciones pequeñas. En general, estos sistemas se financian con fondos estatales o de las ciudades." (Roemer, Andrés: lugar señalado, p.41,42)

gobiernos estatales, mientras que en los 11 casos restantes, los servicios habían sido transferidos a los gobiernos municipales.

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) empieza otra etapa de la política para el agua potable bajo el lema de la "actualización" y "modernización". El servicio de agua potable se asigna a los llamados organismos operadores con autonomía administrativa y autosuficiencia financiera. Estos organismos podían estar adscritos indistintamente a la administración pública estatal, o a la municipal, pero tenían una clara orientación empresarial y mercantil. Es decir, todavía se movían en la esfera pública, pero se dio un paso decisivo para su conversión en empresas privadas en un momento futuro.

La encargada de esta política es la Comisión Nacional del Agua (CNA), que tiene entre sus tareas el adecuar la política del agua a los lineamientos de redimensionamiento (léase "adelgazamiento") del Estado, e impulsar los mecanismos regulatorios propios del libre mercado. La CNA fue creada en enero 1989 por decreto presidencial, como un organismo descentralizado responsable de las grandes obras hidráulicas; de la regulación de los distritos de riego administrados por consejos de usuarios; y de los sistemas de agua potable administrados por los estados y municipios. Desde sus inicios la CNA ha jugado un papel fundamental en la agenda hidráulica del país.<sup>32</sup> Hacia finales de 1989 la CNA publicó los nuevos lineamientos para el sector de agua potable y saneamiento. Ahí describe a los organismos de agua potable como carentes de capacidad técnica, con tarifas de servicio muy bajas, y con bajos niveles de captación de ingresos.

Para enfrentar esta situación, propone a los estados la descentralización, autonomía, e impulso a la participación privada en la operación de los servicios. Explícitamente se habla de los nuevos organismos operadores llamándoles "empresas descentralizadas" o "empresas paramunicipales". Otra propuesta en este contexto es que la decisión y la aprobación de las tarifas del agua pasa a manos de los consejos directivos de los organismos operadores. Lo habitual era que la tarifa se fijara por decisión de las legislaturas estatales. Con esto se pretendía que el nivel de la tarifa no respondiera a situaciones políticas - la CNA apunta aquí a bajas tarifas con fines electoreros - sino a los requerimientos financieros y costos contables del servicio. Además proponía establecer la suspensión o la limitación del servicio. Las leyes estatales según la CNA debían determinar de manera explícita la suspensión del servicio ante la situación de falta de pago. Con este fin reinterpreta la Comisión el artículo 121 de la Ley General de salud, que según otras opiniones prohibía claramente la suspensión del servicio del agua. Aunque en aquel tiempo todavía no existía el Comentario General No. 15 de la Comisión sobre los DESC de la ONU, se puede señalar que la suspensión del servicio de agua - que hoy es una práctica generalizada en muchas ciudades de México - viola el artículo 37 del Comentario General. El Comentario General se basa además en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y establece que los Estados firmantes de este Pacto deben asegurar el acceso a por lo menos un mínimo vital de agua para el uso personal-doméstico. En México el PIDESC entró en vigor en 1981. El gobierno mexicano ha

---

<sup>32</sup> La CNA formaba al principio parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). En 1994, la CNA, conservando su carácter de organismo descentralizado, se transfiere del sector agrícola a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente, de Recursos Naturales y de Pesca (SEMARNAP). La misma se reestructuró en el año 2000, para convertirse en la Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales (SEMARNAT). En abril 2003, dentro del proyecto de reformas de la Ley sobre las Aguas Nacionales aprobado por el Senado y por la Cámara de Diputados, se propuso retirar a la CNA completamente de la tutela de la SEMARNAT. Sin embargo, el presidente Vicente Fox frenó este proyecto. En Diciembre 2003, un nuevo proyecto de Ley fue aprobado, y se publicó finalmente en la Gaceta oficial del 29 de abril 2004. Al contrario de lo expresado en el primer proyecto, la CNA queda finalmente bajo tutela de la SEMARNAT.

aceptado que "el PIDESC forma parte de la legislación nacional y, en principio, puede ser base y fundamento de cualquier acción legal", como lo define en su Tercer Informe Periódico al Comité de DESC.<sup>33</sup>

Acorde con la línea mercantil de sus propuestas, la CNA argumenta también a favor de un catálogo de pagos con cargos al usuario. Propone tarifas para el volumen del consumo, los tipos de usos (doméstico, comercial, industrial, etc.) y los cargos derivados del drenaje, el tratamiento de aguas negras, la conexión y la instalación de medidores, y otros. El propósito oficial de esta norma era ofrecer a los usuarios una mayor seguridad legal al conocer por adelantado a qué tipos de pagos podrían estar sujeto el consumo de agua y qué montos y tasas de los cobros no estarían sujetos a la discrecionalidad de los funcionarios.<sup>34</sup>

Con el fin de apoyar a la transformación de los organismos, la CNA creó en coordinación con las autoridades locales, un programa de asistencia técnica que abarcaba la formulación de programas y proyectos maestros para la construcción de la infraestructura necesaria, y la consolidación de los organismos operadores. Para apoyar financieramente los objetivos del Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, se obtuvieron préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>35</sup>

Las propuestas y sugerencias de la CNA no fueron acogidas de la misma manera por todos los estados de la República. Hacia 1996, 17 de los 31 estados habían promulgado nuevas leyes de agua potable o reformado las leyes viejas. Se pudo observar una mayor municipalización del servicio de agua (en 1996 en 21 estados, en otros dos estados el servicio era proporcionado de manera conjunta por gobierno del estado y los municipios.) En 23 estados se estableció la autonomía de las tarifas fijadas por los organismos operadoras, mientras que 21 estados tenían un tabulador definido con respecto al catálogo de pagos. En ocho estados continuó el congreso local siendo la instancia legal para la aprobación de las tarifas. En 15 estados se establecieron leyes que permiten la suspensión del servicio a los clientes morosos.<sup>36</sup> Resumiendo, se puede decir se produjo un panorama más bien ambiguo. Por un lado, varios estados adecuaron su legislación al nuevo perfil empresarial del servicio del agua, por otro lado hubo, y sigue habiendo resistencias ante esta tendencia liberalizadora, y también se dan preferencias en cuanto a su perfil público.

En el contexto de la CNA y sus facultados hay que mencionar también su Consejo Consultivo. Supuestamente éste debe garantizar y expresar la participación de la sociedad en

---

<sup>33</sup> Dato tomado de los documentos preparatorios para el Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua, que se llevará a cabo los días 9 y 10 de marzo de 2005 en la Ciudad de México ([www.derechoalagua.org](http://www.derechoalagua.org))

<sup>34</sup> Pensando otra vez con malicia, en parte se trató más bien de proveer posibles compradores de la iniciativa privada, con instrumentos para tener ingresos adicionales. Además, el caso del organismo operador Aguas de Saltillo (AgSal), donde a partir de 2001 Aguas de Barcelona tiene una participación de un 49 por ciento; y donde se han detectado múltiples irregularidades, demuestra que la discrecionalidad para decidir sobre el monto y las tasas de los cobros no es asunto exclusivo de los funcionarios públicos. Las normas no impidieron la actitud fraudulenta de esta empresa.

<sup>35</sup> Se trató en un primer momento de un préstamo del Banco Mundial por 300 millones de dólares y otro del Banco Interamericano de Desarrollo, de 200 millones de dólares. En 1994 se abrió otra línea de crédito con el Banco Mundial por una cantidad adicional de 350 millones de dólares. De estos recursos, la mayor parte (95.7 por ciento) se canalizó a programas de inversión presentados por los organismos operadores. Como intermediarios de estos créditos fungieron el Banco Nacional de Obras Públicas (BANOBRAS) y la CNA. (CNA, informe 1990-1994, p.103)

<sup>36</sup> Estas cifras se refieren a la situación en 1996. Es probable, que más estados han cambiado sus leyes y normas hacia las directrices de la CNA. Por ejemplo, el estado de Hidalgo hoy en día permite la suspensión del suministro del agua, mientras en 1996 todavía no había adoptado esta medida.

las decisiones sobre el manejo del agua.<sup>37</sup> Sin embargo, la lista de los miembros de este Consejo parece en gran parte un ¿Quién es Quién? de los empresarios más importantes de las industrias mexicanas, y parece una indicación más de que el camino hacia la privatización del sector del agua se negocia en los altos niveles entre los funcionarios públicos y los empresarios de peso.

## 6. La Ley de Aguas Nacionales de 1992 (LAN 1992)

Con el propósito de esquivar las restricciones a la participación privada del artículo constitucional 27, y de la Ley de Aguas Nacionales de 1972; así como para facilitar la participación del sector privado en el servicio del agua potable, a finales de 1992 se aprobaron la nueva Ley de Aguas Nacionales para regular el artículo 27, y dos años más tarde su Reglamento.<sup>38</sup> Vale reproducir aquí las partes del artículo 27 constitucional que se refieren a la participación privada en general y a la participación extranjera:

- "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana" (tercer párrafo).
- Con respecto al dominio de la Nación sobre el agua (y otros recursos naturales) explica el sexto párrafo que "el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes."
- Un poco más adelante el artículo 27 establece las reglas para los extranjeros: "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas, y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones [Exteriores; G.S.] en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

---

<sup>37</sup> En 1988 se establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPA), donde se establece como obligatoria la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Según el documento "Los Consejos de Cuenca en México", México 2001, p.3 del Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua (CTMMA) la LGEPA se debió "en parte por la presión ejercida por las agencias extranjeras de financiamiento sobre el Gobierno Federal".

<sup>38</sup> Con toda razón Roemer hace referencia a la nueva Ley Agraria aprobada antes de la Ley de Aguas Nacionales y que también obedece a la lógica del mercado. Señala al respecto: "El agua es el insumo primordial para la producción agrícola y la Comisión Nacional del Agua (CNA) representa más del 50 por ciento del presupuesto relacionado con el campo; por lo tanto, una nueva ley agrícola que proponga mecanismos de mercado para su operación y puesta en práctica, junto con una ley federal de aguas que implique lineamientos de intervencionismo y sea adversa a las políticas de descentralización en el sector rural, terminaría por producir enormes distorsiones en ese sector y toda la reforma estructural propuesta, sería sencillamente inoperante." Roemer, A.: Lugar señalado, p.119

La LAN 1992 tuvo el propósito explícito de fortalecer la concesión de derechos de uso y favorecer la administración privada del agua. Entre los instrumentos que se establecieron se encuentran una mayor participación de los usuarios en el diseño de las políticas regionales y locales, una sola autoridad federal a cargo del agua; y una mayor certeza legal en los derechos del agua de manera que las entidades privadas pudieran planear estratégicamente sus actividades a largo plazo.<sup>39</sup> El Título Cuatro de la nueva ley formulaba las reglas y requisitos para las concesiones y transferencias de los derechos sobre el agua. Se permitieron concesiones a particulares por periodos variables que van desde los cinco hasta los cincuenta años<sup>40</sup>.

Además se admite el intercambio de derechos entre sujetos privados, siempre y cuando sea notificado al Registro Público de Derechos de Agua (REPDA), instancia que fue creada en el contexto de la nueva ley y ante la cual deberán inscribirse todos los usuarios de aguas nacionales, a fin de obtener el título de concesión o asignación respectiva y así poder transmitir títulos y derechos de agua. Toda esta parte de la ley apuntó a que se creara un mercado de agua en los distritos de riego con la suposición que el mercado produciría los incentivos correctos para la asignación eficiente del recurso.<sup>41</sup> El Título Ocho de la ley define la manera en que los usuarios y las entidades privadas pueden participar en la inversión en la infraestructura y en los servicios hidráulicos. El Título 10 reglamenta entre otras cosas las violaciones y castigos y los medios de defensa de las entidades privadas en contra de la autoridad.

Un principio básico de la nueva legislación se refiere a la obligación de todos los usuarios de contribuir al desarrollo hidráulico mediante el pago de derechos para uso o ventaja de las aguas nacionales. Está incluido también el pago de derechos para manejar las descargas de aguas de desecho y evitar la contaminación de ríos y mantos acuíferos. Cabe constatar, que el pago de derechos van en dirección a ver el agua como una mercancía. Y el pago de derechos para las descargas de aguas no garantiza necesariamente un mayor cuidado del medio ambiente. Se puede convertir también en un pago del derecho a contaminar.

### Los Consejos de Cuenca

A diferencia de las leyes precedentes, la ley de 1992 no señala con claridad el orden de prelación para el uso y explotación de las aguas nacionales, relegando esta facultad a los Consejos de Cuenca, quienes determinan por región el orden de preferencias en el uso de agua. Los críticos de esta reforma argumentan, que de esta manera legalmente el agua sea equiparada con cualquier otra mercancía, eliminando la orientación social de la legislación

---

<sup>39</sup> La autoría se puede adjudicar en gran parte a la Comisión Nacional del Agua, que dio las directrices para la nueva ley en su documento "Política y estrategias del agua", publicado a finales de 1990.

<sup>40</sup> Una concesión de uso de cincuenta años en la práctica se convierte en un derecho de propiedad. Los promotores del libre mercado como el autor Andrés Roemer, que hizo un análisis extenso de la Ley de Aguas Nacionales de 1992, no lo niegan y emplean muchas veces el término de "los derechos de propiedad" en vez de hablar de "derechos de uso".

<sup>41</sup> El mecanismo para las concesiones es el siguiente: Las solicitudes pueden ser presentadas tanto por personas físicas como por personas morales; estas últimas deberán acreditar su existencia legal. En el caso de varias solicitudes para una sola concesión de agua, la CNA decide a favor de la solicitud que cumpla - en teoría - mejor con los objetivos de programación hidráulica; que proyecte el uso más racional del agua y la mejor protección al ambiente y de aquella que proporcione el mayor beneficio económico y social. En caso de que cualquier interesado no esté de acuerdo con la asignación del recurso, puede comprar este derecho en un mercado del agua. Según la teoría, el recurso agua permanecerá en manos de las personas físicas o morales, que le impartan el mejor valor. Salta a la vista, que según esta teoría del "mejor postor" existe el peligro de que se dé una concentración de derechos del uso de agua en unas pocas manos.

anterior. El uso agrícola, el doméstico, el industrial, el abrevadero, el turístico y la generación de energía eléctrica adquieren la misma importancia para el Estado.<sup>42</sup>

Los Consejos de Cuenca - actualmente se han instalado 25 de los 26 previstos - están pensados como instancia de coordinación y concertación entre la CNA, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal; y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica (artículo 13 de la ley de 1992). Muchas veces son presentados como un ejemplo más de la participación social y de la descentralización de funciones. Entre sus cinco objetivos generales se encuentran tres, que por lo menos en parte se vinculan con el agua pensada más como mercancía que como un bien público: Ordenar los diversos usos del agua; Promover y propiciar el reconocimiento del valor económico, ambiental y social del agua; Eficientar los usos actuales del agua.<sup>43</sup>

En su primera versión según el Reglamento de 1994 de la LAN 1992, los integrantes eran primordialmente representantes de diferentes ministerios y de la CNA y algunos representantes de los usuarios, que correspondían a cada uno de los usos del agua. Adicionalmente, si el Consejo lo juzgaba conveniente, se podía invitar también a instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas. Después de una reforma al Reglamento en 1997 se redujo el número de participantes del gobierno federal, y se levantó la limitación numérica de representantes de los usuarios. La participación real de la sociedad queda sin embargo en entredicho por las facultades de la CNA. Los usuarios deben ser acreditados por esta comisión y para el caso de terceras personas interesadas en participar, primo deberán constituirse en grupos organizados y ser reconocidos e invitados por la CNA. El Centro del Tercer Mundo para el Manejo del agua (CTMMA) juzga: "No se puede hablar de una verdadera representación de los usuarios ya que no se considera la diversidad de características que éstos presentan, las necesidades e intereses no son los mismos para los micro productores que para los macro productores;... la coerción económica que los grupos poderosos pueden ejercer sobre otros distorsiona profundamente los procesos de toma de decisiones y los procesos de elección de representantes... La participación de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones de educación o centros de investigación... se encuentran supeditadas a la invitación que les haga la CNA, si ésta lo juzga conveniente (Art. 15 del Reglamento LAN), de esta forma podemos observar que los Consejos de Cuenca no son foros abiertos a la participación. La LAN confiere un alto grado de discrecionalidad al facultar a la CNA para decidir quienes participan y quienes no. Esta facultad de decidir permite jugar con el balance de poder y de esta forma poder dirigir las decisiones hacia objetivos o resultados ya establecidos previamente en otras instancias."<sup>44</sup> La discrecionalidad es todavía más fácil, porque ni la ley, ni su reglamento establecen con claridad, quién es un usuario.

---

<sup>42</sup> Este cambio es sumamente importante tomando en cuenta, que por ejemplo el desarrollo de complejos turísticos o los megaproyectos de represas para generar energía eléctrica tienen una alta preferencia en las políticas del gobierno. También significa, que la necesidad de suministrar el agua a la industria puede justificar una restricción en el suministro de agua potable para el uso doméstico. Para los teóricos del libre mercado no hay ningún problema: "... nada asegura que el uso doméstico tenga un mayor beneficio marginal para el país que otros usos. En otras palabras, la CNA debe investigar si hay una justificación *a priori* para determinar este orden de prioridades". (Roemer, A.: ya citado, p.99)

<sup>43</sup> Los otros dos objetivos generales son: Saneamiento de las cuencas, barrancas y cuerpos receptores de agua para prevenir su contaminación; Conservar y preservar el agua y los suelos de las cuencas.

<sup>44</sup> Los Consejos de Cuenca en México, p.7. En cuanto a la participación indígena en los Consejos de Cuenca señala Francisco Peña: "La conformación de los consejos de cuenca se ha concentrado en la participación de los usuarios de acuerdo con el tipo de uso del agua (agrícola, urbano, industrial), por lo que las comunidades y pueblos indígenas, interesados en los impactos que el manejo del agua puede tener en sus formas de vida y en

## La legislación a nivel de los estados

Con el objeto de hacer enteramente viable la opción de la participación privada en el nivel local, la CNA promovió entre los estados la promulgación de reformas legales para armonizar las leyes con la nueva política federal. Hacia 1996, 29 estados habían aprobado legislaciones que autorizaban la participación privada mediante contratos de servicios en general, en los dos restantes (Tabasco y Yucatán) ni se autorizaba, ni se prohibía.<sup>45</sup> En relación con el tema particular de la privatización del servicio de agua potable, veinte estados y el Distrito Federal contemplaron y regularon la posibilidad de que el estado o el gobierno municipal puedan otorgar concesiones. En los 11 estados restantes no se expedieron normas al respecto, lo que no necesariamente impide la concesión de dichos servicios. Solamente en los estados de Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, las leyes sobre los municipios reservan el servicio de agua potable exclusivamente para los gobiernos municipales; lo cual impide otorgar concesiones o otras formas de la participación privada.

Al mismo tiempo, la CNA trató de fomentar la participación privada en el financiamiento, la construcción y la administración de la infraestructura hidráulica bajo el esquema BOT (siglas en inglés de construir, operar y transferir). BOT significa, que las compañías privadas, contratadas a través de concursos públicos, financian la construcción de infraestructura a cambio de su administración y venta de servicios por un periodo definido de antemano con el fin de recuperar la inversión.<sup>46</sup>

## 7. Los años foxistas

La política urbana de agua potable retomada por el gobierno foxista se define por un tono alarmista sobre la futura crisis del agua, que sirve para legitimar la "ayuda" externa para garantizar el suministro del agua para la población. El agua ha sido declarado por el presidente como un asunto de seguridad nacional. Se refuerza el llamado a la autosuficiencia y participación privada como medidas de solución. En este sentido no es una ley, sino el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (Promagua) de Septiembre de 2001, que resume la nueva versión de la política urbana de agua potable. Los primeros antecedentes generales del Promagua se remontan al diciembre de 1995, cuando el gobierno del entonces presidente Zedillo creó el fideicomiso denominado Fondo de Inversión en Infraestructura, cuyo objetivo principal era desarrollar y operar esquemas que propiciaron la participación de la inversión pública y privada en proyectos de infraestructura básica del país.

Promagua fue publicado de manera conjunta por la Semarnat, la CNA y por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Promagua es financiado con un préstamo de 250 millones de dólares del Banco Mundial<sup>47</sup> y es parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-

---

general en el territorio que habitan, no tienen en esos organismos un espacio adecuado para expresarse e influir en la toma de decisiones." Peña, F.: ya citado, p.90,91

<sup>45</sup> Aquí queda claro, que la política en torno al agua se da en un contexto, que apunta a la privatización de los servicios públicos en general.

<sup>46</sup> Las inversiones se dieron principalmente para la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras y en la construcción de acueductos para suministrar grandes cantidades de agua para las ciudades de Guadalajara, Los Cabos, Aguascalientes y Cancún.

<sup>47</sup> El Banco Mundial tiene previsto hacer préstamos por un monto de 5 mil millones de dólares a México entre 2003 y 2005, para apoyar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La reforma de la infraestructura básica, que incluye el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios, es una prioridad.

2006, así como del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006. Como en ocasiones anteriores el préstamo del BM queda bajo la administración del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y de la CNA. Promagua quiere entre otros objetivos impulsar el cambio estructural y la consolidación de los organismos operadores del agua; impulsar su eficiencia física y comercial; facilitar el acceso a tecnología de punta; fomentar la autosuficiencia. Para avanzar hacia estos objetivos, Promagua provee de recursos adicionales a aquellos organismos urbanos que emprendan el cambio estructural y promuevan la participación del sector privado en la prestación de este servicio. Hay que subrayar que el programa es concebido para operar preferentemente en las localidades del país con un mínimo de 50 mil habitantes, donde la cantidad de "clientes" normalmente garantiza rentabilidad de las inversiones privadas. El cambio estructural que quiere lograr Promagua, implica la adopción de medidas específicas para alcanzar la continuidad de la planeación y administración del servicio; la promoción de la cultura del agua; la modificación del marco legal y la adecuación de las tarifas del agua. Las modalidades de participación privada que plantea son el contrato integral o parcial de prestación de servicios, el título de concesión, y la empresa mixta.

Según los planes de Promagua los gobiernos estatales, en coordinación con los gobiernos y los prestadores del servicio de agua y saneamiento municipales, procederán a revisar la estructura tarifaria correspondiente a los servicios de agua, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales; a fomentar la consolidación del prestador del servicio municipal; a crear o consolidar una instancia reguladora del agua en la entidad; a promover proyectos de saneamiento vinculados al tratamiento y reciclaje de aguas residuales; y, finalmente, a impulsar la cultura del cuidado y uso racional del agua entre la población.<sup>48</sup> En resumen, se quiere preparar económicamente a los operadores municipales para su eventual privatización.

Casi todos los estados y la mayoría de los municipios/ciudades importantes, que representan más de un 70 por ciento de la población urbana del país, se sumaron al Promagua. No es exagerado afirmar, que el programa "constituye la estrategia central de la administración del presidente Vicente Fox para incentivar la privatización del agua en México."<sup>49</sup> A través de este programa se canalizan fondos públicos para financiar los estudios de diagnóstico y el saneamiento en infraestructura, se hacen las modificaciones legales y de costos necesarias para que nuestros servicios públicos sean introducidos a la lógica con la que operan los negocios para, finalmente, ponerlos en venta a las grandes empresas transnacionales".<sup>50</sup> Es una afirmación que se fortalece tomando en cuenta que Promagua es acompañado por el trabajo de consultoría y capacitación de instancias como la Oficina Internacional de Agua (OIA), el Centro Internacional del Ambiente (WEC), y el Centro Mexicano de Capacitación en Agua y Saneamiento (CEMCAS), donde están representados en gran parte los intereses de grandes consorcios transnacionales del sector del agua.<sup>51</sup>

## La última reforma del Ley de Aguas Nacionales

---

<sup>48</sup> Se anexa también una presentación del Promagua (formato pdf) desde la perspectiva de la CNA.

<sup>49</sup> Eso se expresa también en los términos elegidos por el mismo gobierno: En un evento sobre el Promagua en la residencia oficial del presidente y encabezado por este el 17 de Septiembre de 2002 el título era: Promagua. Mecanismo de Vanguardia para Reactivar el Desarrollo de la Infraestructura Hidráulica en México.

<sup>50</sup> Peña, A.: ya citado, p. 68

<sup>51</sup> Principalmente Suez y Vivendi en el caso de OIA y CEMCAS y Anglian Water, Northumbrian Water, Severn Trent Water, Thames Water (¡parte del consorcio alemán RWE!) en el caso del WEC.

La Ley de Aguas Nacionales de 1992 hace poco más de un año fue reformulada en su mayor parte, pero reformada solamente en algunos aspectos. Fue publicada el 29 de abril de 2004<sup>52</sup>. En cuanto al tema de la privatización o participación privada, por lo menos a primera vista, no hubo cambios sustanciales, más bien se refuerza la línea política perseguida desde principios de los años noventa. Mientras que la versión de 1992 presentaba algunos conceptos de manera muy breve, la versión de 2004 es más extensa y explícita. En parte legítima cambios que ya implementó la CNA en los años pasados. Hasta ahora, no ha sido elaborado un nuevo Reglamento. El Reglamento del Ley de Aguas Nacionales sigue vigente sin modificación alguna.

En términos generales, la ley menciona con mayor intensidad los objetivos de la eficiencia del uso del agua y la recuperación de los costos de su uso, tanto en el ámbito de la agricultura de riego como en el ámbito de los sistemas de agua potable y saneamiento urbano. La CNA adquiere un papel todavía más poderoso. Mientras que para 1992 se enlistaron 16 diferentes responsabilidades, ahora son 50. Se refuerzan enfoque y competencia de la CNA de implementar la política nacional del agua. Al mismo tiempo la ley aboga por una mayor descentralización de la gestión del agua.

Es curioso que la ley muchas veces usa los términos "terceros" o "particulares" cuando en la realidad muchas veces debería decir con más claridad "participación" o "inversión privada". En lo siguiente se resumen aquí algunas partes de la ley, que consideramos importante con respecto a lo expuesto hasta ahora (palabras subrayadas por el autor).<sup>53</sup>

**Artículo 5 II y III:** El Ejecutivo Federal "Fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos" y "Favorecerá la descentralización de la gestión de los recursos hídricos conforme al marco jurídico vigente".

**Artículo 7 I:** Aquí se declara la gestión integrada de los recursos hídricos como "asunto de seguridad nacional", un concepto que no apareció en la ley de 1992.

**Artículo 7-Bis:** Se menciona aquí una nueva estructura, los "Organismos de Cuenca de índole gubernamental". Aunque en otro artículo (Artículo 12-Bis-1) se dice que "funcionarán harmónicamente" con los Consejos de Cuenca, se trata de una estructura paralela a nivel de cuencas, que relativiza la importancia de los Consejos. Vale la pena mencionar eso, porque a pesar del supuesto objetivo, abrir los Consejos más a la sociedad en general, finalmente se limita su poder de incidencia con la creación de los Organismos de Cuenca.

**Artículo 9:** Entre los atributos de la CNA se incluyen "Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros..." (IX); "Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos; igualmente podrá fomentar y apoyar gestiones de crédito y otros mecanismos financieros a favor de estados, Distrito Federal y municipios conforme a sus atribuciones y a

<sup>52</sup> La versión completa de la Ley de Aguas Nacionales 2004 se anexa en formato word.

<sup>53</sup> Hasta ahora hay pocas publicaciones sobre la Ley de Aguas Nacionales en su versión 2004 y el autor de este estudio no es un experto en cuestiones jurídicas. La evaluación de la ley en consecuencia nada más puede ser rudimentario y un primer acercamiento. Como anexo se encuentra también una presentación de la CNA sobre la nueva ley.

solicitud de parte" (XII); "Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua... impulsar el desarrollo de una cultura de agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental..." (XXVI).

**Artículo 13:** El artículo establece composición y funciones de los Consejos de Cuenca, dándole más peso a los representantes de usuarios y organizaciones ciudadanas, o a las no gubernamentales. Sin embargo, "los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios", lo que abre la puerta a una sobrerrepresentación de intereses empresariales. También a los Consejos se les da la tarea de "contribuir a la valoración económica, ambiental y social del agua" (Artículo 12-Bis-3 XI).

**Artículo 14-Bis-5:** Dentro de la Política Hídrica Nacional se establece que el "agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse" (XI; la introducción del concepto de "servicios ambientales" es nueva) y que "la gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que 'el agua paga el agua'" (XV). Se introduce además el concepto "quien contamina, paga" (XVII). La ley reestablece que "el uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso" (XXII).

**Artículos 20-37:** Aquí se enlista lo referente a concesiones y asignaciones del agua. Se abre la posibilidad de un "concurso" por el otorgamiento de una concesión para el uso de agua (Artículo 22 I), se establece que "el término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco, ni mayor de treinta años" (en la versión de 1992 se concedían 50 años) con la posibilidad de "prorroga hasta por igual término y características del título vigente" considerando "la recuperación total de las inversiones que haya efectuado el concesionario o asignatario" (Artículo 24). El artículo 29 describe las posibilidades de suspensión, extinción, revocación y restricción de las concesiones, asignaciones o permisos provisionales. Sin entrar en los detalles se puede decir que la ley deja un margen de interpretación para la intervención de las autoridades. Dependerá mucho de la voluntad política de que forma se proceda contra las violaciones de la ley. Los artículos 33-37 reglamentan "la transmisión de títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales..." que "podrán transmitirse en forma definitiva total o parcial" (Artículo 33). Las normas legales permiten el establecimiento de los "mercados de agua" mencionados con anterioridad.<sup>54</sup>

**Artículos 55-57:** En el Título Sexto de la Ley, que trata los diferentes usos del agua (Artículos 44-84) llama la atención la parte sobre Ejidos y Comunidades. Con los cambios de la Ley Agraria de y del Artículo 27 de la Constitución en el año 1992 con respecto a estas entidades se favorecieron los derechos de la propiedad privada sobre las parcelas ante los derechos colectivos. La Ley de Aguas Nacionales facilita ahora también la "privatización" del agua y la transmisión de su derecho de uso, que antes era ejidal o comunal. Por su importancia se reproduce aquí gran mayor parte de los artículos 55-57:

**Artículo 55**, párrafo dos y tres: "Cuando se hubiere parcelado un ejido o comunidad, corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua necesaria para el riego de la parcela respectiva.

<sup>54</sup> En el Seminario Internacional de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) en Septiembre 2004 el Ing. Felix Hernández Gamundi interpretó estos mercados de agua que permiten la transferencia de títulos como tal vez el peligro más grande en el campo: "Son precursores del acaparamiento de los derechos de agua y pueden llevar a un latifundio de nuevo tipo".

En ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano."

**Artículo 56**, párrafo uno y dos: "Cuando la asamblea general del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada..."

"La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales implica que el ejidatario o comunero explotará, usará o aprovechará las aguas como concesionario, por lo cual deberá contar con el título respectivo..."

**Artículo 56-Bis**, párrafo uno y tres: "En los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley [Agraria; G.S.], podrán también transmitir sus derechos de agua."

"Cuando los ejidatarios y comuneros en las unidades y distritos de riego asuman el dominio individual pleno sobre sus parcelas, sus derechos de agua correspondientes se inscribirán en el Registro Público de Derechos de Agua..."

**Artículo 57**: "Cuando se transmita el dominio de tierras ejidales o de uso común o se aporte el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles, o a cualquier otra persona moral, en los términos de la Ley Agraria, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes..."

**Artículo 84-Bis**: Este apartado se refiere a la "Cultura del Agua", que enfatiza otra vez sobre el valor económico del agua y la cultura del agua entendida como "la cultura del pago" (Artículo 84-Bis I, III). Es tarea de la CNA promover la nueva cultura de agua instrumentando "campañas permanentes de difusión".

**Artículos 102-108**: Se reglamenta la participación de la inversión privada y social en obras hidráulicas federales. Con el objetivo de "lograr la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica federal, así como en la prestación de los servicios respectivos, 'la Comisión' [la CNA; G.S.] podrá:

I Celebrar con particulares contratos de obra pública y servicios con la modalidad de inversión recuperable, para la construcción, equipamiento y operación de infraestructura hidráulica, pudiendo quedar a cargo de una empresa o grupo de éstas la responsabilidad integral de la obra y su operación...

II Otorgar concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica construida por el Gobierno Federal y la prestación de los servicios respectivos, y ...

III Otorgar concesión total o parcial para construir, equipar y operar la infraestructura hidráulica federal y para prestar el servicio respectivo" (Artículo 102). La concesión en estos casos no puede exceder cincuenta años, el periodo establecido de la concesión se orienta en la "recuperación del costo del capital" (Artículo 104 III). La "recuperación total o parcial de la

inversión privada o social se podrá efectuar mediante el suministro de agua para usos múltiples, incluyendo la venta de energía eléctrica..."

Esto tiene importantes consecuencias por ejemplo en los casos de las represas, que pueden quedar hasta cincuenta años bajo operación privada para "recuperar los costos". La Ley permite la revocación de la concesión bajo ciertas condiciones (Artículo 107), pero otra vez juega un papel importante ahí la voluntad política.

## **8. Alcance actual de privatización y participación privada en el sector del agua mexicano**

Tomando en cuenta los esfuerzos de los últimos gobiernos y de la CNA, la participación privada en la operación y administración de los sistemas de agua potable todavía es de un alcance limitado. Se aducen varias razones: La mayor cantidad de condicionantes de los contratos, la falta de experiencia de las empresas locales, los mayores riesgos financieros y las implicaciones políticas. También hay que tomar en cuenta la gran crisis de 1994/1995, que de alguna manera paró la privatización durante un tiempo. En la situación actual de mayor estabilidad macroeconómica y un gobierno totalmente proclive hacia la iniciativa privada y una ideología empresarial están dadas las condiciones para un nuevo auge de la privatización del agua potable.

Se ha documentado la presencia de las corporaciones transnacionales del agua más grandes del mundo: las francesas Suez y Vivendi; la española Aguas de Barcelona; la alemana Thames Water (RWE) y las estadounidenses Solaque y Bitwater; prestando servicios como diseño, planeación, construcción, operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de aguas residuales, tanto industriales como municipales, plantas potabilizadoras, abasto de agua potable y servicios de drenaje y saneamiento, en más de 20 estados de la República Mexicana.<sup>55</sup>

A. Peña habla de un primera etapa de la operación de empresas extranjeras en servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento con la formación de alianzas estratégicas entre éstas y empresas nacionales, y de éstas y operadores municipales. "Este tipo de acciones generalmente obedece a la necesidad de evitar despertar suspicacias sobre la entrega del manejo de un servicio tan necesario a firmas extranjeras. Sin embargo, estamos hablando de empresas de gigantes dimensiones contrastadas con firmas de poco peso económico y poder en la toma de decisiones<sup>56</sup>, con lo que las sospechas no desaparecen fácilmente. Es muy probable que posteriormente, cuando las condiciones políticas lo permitan, las firmas transnacionales terminen operando solas."<sup>57</sup> Los primeros casos en los que se introdujo la participación privada tuvieron lugar en Aguascalientes en 1994, Cancún en 1995 y el Distrito Federal, también en 1995, y en Navojoa en 1996). En todos estos casos destaca que están involucradas las grandes empresas constructoras mexicanas, los dos bancos más importantes del país<sup>58</sup> y grandes empresas extranjeras.<sup>59</sup> Es decir, se han quedado afuera las pequeñas

<sup>55</sup> Peña, A.: ya citado, p. 73.

<sup>56</sup> A nivel nacional, las empresas mexicanas involucrados sí tienen peso, véase también la nota pie no.47. Donde la asimetría es inmensa son los casos como el de la ciudad de Saltillo, donde un organismo operador paramunicipal se fusiona con un gigante como Aguas de Barcelona.

<sup>57</sup> Peña, A.: ya citado, p.73

<sup>58</sup> En aquel tiempo todavía bancos con capital mexicano, hoy en manos de Citibank (Banamex) y BBVA (Bancomer).

<sup>59</sup> Vale la pena reproducir aquí íntegramente la interpretación de Nicolás Pineda Pablos: "Estas grandes compañías constructoras, que tienen acceso directo al Director General de la CNA, con el Secretario de Estado e

empresas regionales o locales. Como consecuencia tampoco se ha dado una mayor participación de la sociedad local, que tanto se evoca en muchos documentos oficiales.

Las alianzas más importantes con respecto al servicio de agua potable, según las investigaciones de A. Peña son las de Suez con las empresas mexicanas Grupo Peñoles, Grupo Tribasa y Grupo Mexicano de Desarrollo, la de Vivendi con el Grupo ICA (Ingenieros Civiles Asociados; con presencia de la alianza en 13 ciudades mexicanas), la de la empresa texana Solaqua con ICA (ciudad Obregón, Estado de Sonora).<sup>60</sup> A final de este capítulo se encuentra un cuadro de A. Peña con los ejemplos más documentados de la participación privada.

### **El caso de la Ciudad de México**

Abordaremos en forma un poco más amplia el caso de la capital de México. Allí se trata del servicio de agua para 8,5 millones de personas, cantidad mayor que la correspondiente a cualquiera otra ciudad del país. Por otra parte el esquema es diferente al esquema aplicado en otras ciudades, donde la participación privada es menos controlada y los resultados son otros, como veremos en los casos de Aguascalientes y Saltillo. En el Distrito Federal la participación privada se basa en contratos por servicios con duración de diez años, en los que el gobierno se reserva la propiedad de la infraestructura y la responsabilidad de cobrar. La participación privada estaba pensada en tres etapas, cuando se acordó en 1993: la primera consistió en actualizar la lista de usuarios, la instalación de medidores y el trazado de la red de tuberías; durante la segunda etapa se comenzaron a aplicar las nuevas mediciones, facturaciones y formas de cobro; y la tercera etapa enfrentaría el problema del mantenimiento y la rehabilitación de la red distributiva. Además, el Gobierno del Distrito Federal vendería el agua en bloque a la empresa privada que se encargaría de su administración y comercialización. En esta etapa se llegaría a una situación, que se acerca mucho a la privatización del servicio de agua bajo un esquema similar al de una concesión.

El Distrito Federal se dividió en cuatro zonas con un número similar de tomas de agua. Las empresas que ganaron la licitación fueron: ICA asociada con Banamex y Générale des Eaux; Industrias del Agua, creada por Socios Ambientales de Monterrey, asociada con Severn Trent of Britain; Grupo Gutsa, asociada con North West Water Company y Tecnología y Servicios de Agua creada por Bufete Industrial y Bancomer, asociada con Lyonnaise des Eaux-Dumez y Anglian Water.

Según la evaluación del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Autónoma de México (UNAM) los resultados de las primeras dos etapas cumplieron plenamente las expectativas<sup>61</sup>, la tercera etapa hasta ahora no se realizó. Se

---

incluso con el Presidente, y que ejercen mucha influencia en los asuntos relacionados con las obras públicas y los grandes contratos de construcción, son también las que se han aventurado en los primeros casos de suministro privado de sistemas de agua potable en México. Este hecho constituye una evidencia más en el sentido de que la privatización de los sistemas urbanos de agua fue promovida de una manera vertical por la CNA. Es muy probable que estas empresas hayan aceptado incursionar en el sector de agua urbana como una señal de buena voluntad hacia el gobierno federal, si tenemos en cuenta otros proyectos que les han sido concesionados o que deseaban obtener en el futuro próximo. Con todo, ya que ninguna de estas compañías constructoras tenía experiencia previa en el manejo del agua de las ciudades, la política de la CNA ha consistido en convocar a compañías de agua de Francia, España, o Gran Bretaña para que asesoren la puesta en práctica de la participación privada en México." Pablos Pineda, Nicolás: lugar señalado, p.14

<sup>60</sup> A. Peña: ya citado, p.74)

<sup>61</sup> Para una evaluación extensa véase: Gestión del agua en el Distrito Federal. retos y propuestas, México 2004, p.15-58

pueden suponer los siguientes razones principales: La ciudad desde 1997 está gobernada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se (auto)define como un partido de la izquierda. El gobierno de la capital mantuvo las tarifas del agua relativamente bajas en comparación con otras ciudades. Modificó algunos puntos del contrato original con las empresas, eliminando cobros diferenciales por la prestación de un mismo servicio. Es decir, existen esfuerzos de controlar y en dado caso corregir las actividades de la participación privada. Para las empresas, esta situación no es la adecuada para llegar hacia una mayor privatización del servicio de agua, si las restricciones no les garantizan ganancias, que consideren atractivas. Sin embargo, el contrato con las empresas ha sido renovado bajo la modalidad de "Título de Concesión para las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado".<sup>62</sup> En su documento "Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México" el gobierno de la capital se muestra en contra de que el agua sea "un servicio gratuito" y en contra del "subsidio generalizado". Pero por lo menos hasta ahora, aboga por un futuro sistema de cobro diferenciado, que además imponga restricciones a las industrias, y a los estratos de alto nivel económico.<sup>63</sup> El gobierno de la Ciudad de México reconoce el suministro del agua en palabras de su jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador como el problema más grande de Distrito Federal. López Obrador, probable candidato presidencial de su partido en 2006 está a favor de un "equilibrio" entre el suministro público y privado y dispuesto a una cooperación con la iniciativa privada.<sup>64</sup>

### **El caso de Saltillo**

En Saltillo, capital del Estado de Coahuila en el Norte del país con alrededor de 650 000 habitantes, la empresa transnacional Aguas de Barcelona desde octubre 2001 tiene una participación de 49 por ciento en el organismo operador del servicio de agua potable "Aguas de Saltillo" (Agsal). Es el primer caso en México, donde se forma una empresa mixta entre la iniciativa privada y un gobierno municipal. Recibos de cobro demasiado altos, es decir, manipulados, informaciones incorrectas ante las autoridades locales, conceptos de cobros no autorizados y los aumentos en las tarifas hicieron enojar los usuarios cada vez más. Una investigación del congreso de Coahuila confirmó ampliamente las acusaciones en contra de Agsal. El gobierno municipal exige a Agsal de bajar las tarifas y regresar a sus usuarios en total 1,5 millones de dólares. Sin embargo no esta prevista la penalización de los responsables de la empresa. Ahora un movimiento ciudadano, la Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo" ([ausaltillo@yahoo.com](mailto:ausaltillo@yahoo.com)) esta luchando para que se disuelva la empresa mixta y se convierta otra vez en un organismo meramente municipal.<sup>65</sup>

### **El caso de Aguascalientes**

La ciudad de Aguascalientes, capital del Estado con el mismo nombre, representó un proyecto piloto en México con respecto a la privatización de un organismo operador municipal en el sector del agua. Constituye el primer caso en el que los servicios de extracción, distribución y saneamiento de agua pasaron vía concesión a una empresa privada de manera integral. Hubo una primera etapa, en la cual desde 1989 una compañía privada con capital de la empresa nacional de construcción ICA y de la francesa Compagnie Générale Des Eaus (hoy Vivendi)

<sup>62</sup> Documento "Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México, México D.F. 2004, p.84

<sup>63</sup> Hacia la Agenda XXI de la Ciudad de México, México D.F. 2004, p.86

<sup>64</sup> La Jornada, 19.10.04, p.47

<sup>65</sup> Véase <http://www.waterjustice.org/campaign.php?componentID=3&articleID=101> ; también Peña, A.: lugar señalado, p.84-86

instaló medidores e incidió en la facturación y cobranza. En cuanto al aumento considerable (42 por ciento) de usuarios registrados, número de medidores instalados (cien mil) e ingresos (cuatro veces más que antes); según la perspectiva comercial pareció todo un éxito. Otro "logro": Por cada mil tomas de agua, la planta laboral se redujo en una proporción de cinco a tres empleados. En 1993 la empresa mixta de ICA y Compagnie Générale Des Eaux consiguió una concesión de 20 años, con la posibilidad de prórroga para el manejo integral de los servicios del agua. Los resultados hoy en día desilusionan: Las tarifas del servicio aumentaron más de lo previsto originalmente. Hubo apoyos financieros sustanciales por la CNA tampoco previstos. Lo que antes eran subsidios a un organismo operador público, se convirtieron en subsidios para una empresa privada. La concesión se amplió a 30 años para facilitar la recuperación de costos de la empresa. Sin embargo el saneamiento planeado de la infraestructura no se ha dado hasta ahora, la red de tubería permanece en un estado deplorable.<sup>66</sup>

De los tres casos presentados se obtiene una conclusión general que se confirmó también en varios entrevistas en el transcurso de este estudio. Cuando se necesitan mayores inversiones en la red de tubería - agua potable y drenaje - las empresas privadas no muestran tener mucho interés por cumplir con lo estipulado en los contratos, o desde un principio no se comprometen a hacerlo. Otra conclusión es, que el servicio de las empresas privadas de ninguna manera garantiza un mejor servicio, pero sí incrementos en las tarifas.

Al observar las ciudades mexicanas en las cuales se ha dado la participación privada en el sector del agua, destaca otra constante: Prácticamente no existe interés de la iniciativa privada de invertir en poblaciones pequeñas, porque allí no tienen perspectivas en la obtención de ganancias. Es comprensible desde el punto de vista empresarial, pero una progresiva privatización del servicio del agua finalmente dejaría los sistemas de servicios de agua lucrativos en manos de las empresas privadas y los sistemas que necesitan forzosamente grandes subsidios en manos del Estado.

Destaca otro dato: Salvo casos contados todos los organismos operadores del servicio de agua potable en el país operan en números rojos. Las deudas se deben a diferentes factores: El costo que representa la extracción y transporte del agua por bombeo, que se convierte en deuda ante la Comisión Federal de Electricidad (CFE); los costos por mantenimiento y ampliación de la infraestructura hidráulica y lo que llaman la Comisión Nacional del Agua y otras autoridades la "falta de cultura de pago" (a nivel nacional más o menos la mitad de los usuarios no paga sus recibos de agua); y la "ineficiencia administrativa" de los organismos operadores. Para que "el agua pague el agua", como lo postula la Ley de Aguas Nacionales, se necesitarían tarifas mucho más altas, que en muchos casos limitarían el acceso al agua para mucha gente que percibe bajos o nulos ingresos. La eficiencia administrativa en muchos casos significaría el despido de empleados (que puede ser de un alcance significativo como lo muestra el ejemplo del caso de Aguascalientes). El endeudamiento de los organismos operadores tiene efectos variados sobre las políticas privatizadoras. Por un lado sirve como argumento de que se necesita de la experiencia y eficiencia del sector privado para garantizar la viabilidad económica en los servicios de agua. Por otro, lado se frena un poco el apetito de

---

<sup>66</sup> Para una descripción más detallada del caso Aguascalientes véase Peña, A.: ya citado, p.74-81. Todavía más extensa es la evaluación que se hace en el contexto del proyecto PRINWASS, una investigación interdisciplinaria con apoyo financiero de la Unión Europea sobre límites y condiciones para la participación de capital y empresas privadas con respecto a los servicios de agua en ciudades de América Latina y África. En esta segunda evaluación la condena no es tan rotunda como en el juicio de Peña, pero de ninguna manera la empresa privada en Aguascalientes sale bien librada. Véase [www.geog.ox.ac.uk/~prinwass](http://www.geog.ox.ac.uk/~prinwass)

las empresas privadas nacionales e internacionales para involucrarse: simplemente la mesa todavía no está puesta, no hay perspectiva de que se puede hacer un buen negocio. Pero las empresas están al pendiente: En el caso concreto de un organismo operador intermunicipal en el Estado de Hidalgo, el director comentó al autor de este estudio, que varias compañías transnacionales, entre otros Aguas de Barcelona, habían mostrado en un principio su interés en una participación. Desistieron por el momento, a raíz de la alta deuda del organismo operador. El caso deja suponer que las grandes empresas llevan un mapeo bastante rígido sobre las posibilidades de invertir en qué lugares, bajo qué condiciones, en qué momentos. Con condiciones más favorables como la condonación de deuda por la CFE, apoyos financieros para la infraestructura hidráulica por parte del Estado, tarifas más altas ya establecidas, estarían en condiciones de intervenir rápidamente en el momento más conveniente para ellas.

## Cuadro

Presencia de corporaciones extranjeras en la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento en México

Lugar	Empresa	Año de la firma del contrato	Tipo de servicio	Población servida	Duración de la concesión
<i>Cancún, Quintana Roo</i>	Ondeo (Suez)-Grupo Peñoles 50%-50%		Producción y abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.	430 000 habitantes mas 3.5 millones de turistas anuales.	30 años
<i>Distrito Federal (Delegaciones: Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta)</i>	Ondeo(Suez)-Grupo Peñoles 49%-51%	1993	Abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales. Servicios al cliente y mantenimiento de redes.	2 500 000 habitantes.	10 años
<i>Distrito Federal (Delegaciones: A. Obregón, Tlalpan, Contreras, Cuajimalpa, M. Hidalgo)</i>	United Utilities-Grupo Gusta	1993	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a las tomas domiciliarias.	2 000 000 de habitantes	10 años
<i>Distrito Federal (Delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Cuauhtemoc).</i>	Vivendi-ICA 50%-50%	1993	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a las tomas domiciliarias.	Aproximadamente 3 000 000 de habitantes.	10 años

Lugar	Empresa	Año de la firma del contrato	Tipo de servicio	Población servida	Duración de la concesión
<i>Distrito Federal (Delegaciones: Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztacalco y Coyoacán).</i>	Ondeo(Suez)-Grupo Peñoles 50%-50%	1993	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a las tomas domiciliarias.	1 800 000 habitantes	10 años
<i>León, Guanajuato.</i>	Ondeo(Suez)-Grupo Peñoles		Financiamiento, construcción y operación de planta de aguas residuales.	1 100 000 habitantes.	
<i>Torreón, Coahuila</i>	Ondeo(Suez)-Grupo Peñoles		Financiamiento, construcción y operación de planta de aguas residuales.	1 000 000 habitantes	
<i>Matamoros, Tamaulipas.</i>	Ondeo(Suez)-Grupo Peñoles		Financiamiento, construcción y operación de planta de aguas residuales.	1 000 000 habitantes.	
<i>Puerto Vallarta, Jalisco.</i>	Biwater	1993	Construcción y operación de dos plantas de tratamiento de aguas residuales	250 mil personas	
<i>Aguascalientes, Aguascalientes.</i>	Vivendi-ICA 50%-50%	1993	Operación, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura hidráulica	700 000 habitantes.	30 años (decisión tomada en 1995)
<i>Puebla, Puebla</i>	Tribasa-Suez	1993	Construcción y operación de cinco plantas de tratamiento de aguas residuales		20 años

Lugar	Empresa	Año de la firma del contrato	Tipo de servicio	Población servida	Duración de la concesión
<i>Puebla (zona metropolitana), Puebla.</i>	Vivendi-ICA	1998	Modernización del sistema comercial. Agua potable y alcantarillado	1 500 000 habitantes.	10 años
<i>Acapulco, Guerrero.</i>	Vivendi-ICA	1998	Agua potable	1 500 000 habitantes.	
<i>Ciudad Obregón, Sonora.</i>	Solaqua-ICA	1995	Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales.		
<i>Navojoa, Sonora.</i>	Tribasa-Suez	1996-1997	Operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento		20 años con opción a prórroga
<i>Laredo, Tamaulipas.</i>	Ondeo (Suez)-Grupo Peñoles				
<i>Saltillo, Coahuila.</i>	Aguas de Barcelona y operadora local		Agua potable y alcantarillado		25 años
<i>Piedra Negras, Coahuila.</i>	Ondeo (Suez)-Grupo Peñoles				
<i>Ciudad Acuña</i>	Ondeo (Suez)-Grupo Peñoles				
<i>Ciudad Juárez, Chihuahua.</i>	Ondeo (Suez)-Grupo Peñoles				
<i>Monterrey, Nuevo León</i>	Suez		Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales.		

Lugar	Empresa	Año de la firma del contrato	Tipo de servicio	Población servida	Duración de la concesión
<i>Querétaro, Querétaro.</i>	Thames Water (RWE)-Grupo Profesional de Planeación y Proyectos, S.A. de C.V. (PYPSA).	Principios de los noventa	Conformación de un sistema digital (Waterware) para la cuenca Lerma-Chapala		

Elaboró: Alejandra Peña García, ya citado, p.90-93.

## 9. Reacción y discusión ante la situación en el sector del agua mexicano

No se puede hablar de una amplia discusión pública sobre las reformas del sector del agua en los años pasados. Cuando se dieron las reformas importantes legales y institucionales hacia una privatización del agua en los años noventas, la sociedad organizada debatía principalmente sobre los efectos del TLCAN en lo general. En años posteriores, parte del enfoque se redirigió al tratado del libre comercio entre México y la Unión Europea (TLCUE), al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a la Organización Mundial de Comercio (OMC) con motivo de su V. Reunión Ministerial en Septiembre 2003 en Cancún. En cuanto a la privatización concreta las discusiones sobre la industria petrolera y el sector energético en general "opacaron" al tema del agua. La gran mayoría de las ONG por ejemplo simplemente no trabajaban la dimensión política del agua, aunque sí hubo entonces y hay ahora muchos proyectos y experiencias a nivel local sobre el manejo del agua en el contexto del desarrollo sustentable. Los conflictos del agua de la misma manera se manejaban mucho a nivel local o regional sin una perspectiva ni discusión de los contextos nacionales e internacionales.

Sin embargo, el panorama ha cambiado poco a poco, en tiempos recientes entre otros motivos importantes también por el advenimiento del IV Foro Mundial del Agua, que está por realizarse en Marzo 2006 en la Ciudad de México. Hay ahora un gran número de eventos sobre el tema del agua y una creciente cantidad de organizaciones que abordan los diferentes aspectos de la problemática, incluyendo el del agua como derecho humano y el de la privatización de los servicios del agua. A corto plazo destacan dos eventos de la llamada sociedad civil. El Foro Intersectorial sobre el derecho al agua los días 9 y 10 de Marzo de 2005, a lo cual convocan una veintena de organizaciones e instituciones, que trabajan desde hace dos años en el marco de una campaña permanente sobre los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (DESC) en la capital del país. En los documentos preparatorios del Foro explícitamente se menciona el Comentario General No. 15 de la UNO sobre el agua como una base legal del debate sobre el agua. Igualmente en la Ciudad de México, pero con convocatoria para organizaciones y movimientos sociales de todo el país e invitados de varios países del continente, se llevará a cabo del 25 al 28 de Abril de 2005 el "taller popular en defensa del agua", organizado principalmente por la organización CASIFOP. A nivel nacional, se está consolidando el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos, creado a principios de octubre de 2004. Sus miembros se declaran en resistencia total y permanente contra la construcción de represas en el país. Parte de su programa es también el rechazo a la privatización del agua y sus servicios.<sup>67</sup>

El sentir de la población en general sobre el agua se expresa de alguna manera en la ausente disposición de pagar por el servicio. Si bien es cierto, que mucha gente desperdicia el agua y no valora su importancia, también es cierto, que la consideran un bien común, que no debería tener un precio. La participación privada encuentra una potencial resistencia en muchos lados, como ejemplifica la siguiente cita: "Aunque en Chiapas existe la Ley Estatal de Aguas, promulgada el 8 de diciembre de 2000, que prevé concesionar a la iniciativa privada el servicio de agua potable, ningún alcalde se atreve a hacerlo al temer inconformidad y protestas."<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> La convocatoria y el programa del MAPDER se encuentran en los anexos.

<sup>68</sup> La Jornada, 03.01.2004

El Estado, mejor dicho, el gobierno, mientras sigue insistiendo en el valor económico del agua, el enfoque central en su discurso sobre la "nueva cultura del agua. Alberto Cárdenas Jiménez, el secretario de medio ambiente, cuyo ministerio alberga a la CNA, resume este pensamiento a su manera: "La única forma de tomar conciencia es pagarla hasta que duela".<sup>69</sup> Los funcionarios quieren más modificaciones de las legislaciones federales y estatales para ajustar el costo de producción del agua hasta que se llegue al "costo real" y para promover reformas, que garanticen inversiones [privadas].<sup>70</sup> A través de Promagua los subsidios del Estado están fuertemente vinculados con la obligación de admitir la participación privada y cambiar la estructura de tarifas. La promoción del comercio internacional y de la inversión con respecto al sector del agua y los servicios de saneamiento siguen siendo un objetivo declarado del gobierno. En este contexto será interesante el enfoque que dará el gobierno a los servicios ambientales<sup>71</sup>, especialmente ante las exigencias de los países desarrollados en el marco del GATS de una mayor apertura de estos servicios al capital extranjero. Bajo los conceptos del GATS de "acceso al mercado" y "trato nacional" hubo una primera respuesta "positiva" del gobierno mexicano en 2003 a estas demandas.<sup>72</sup> Seguramente existe una discusión sobre este aspecto en el gobierno. Pero la administración actual persigue el patrón de sus antecesores en cuanto a las negociaciones comerciales: Mantener los debates internos en secreto y proporcionar la menor información posible a la opinión pública.

Lo más que se subraya el objetivo de mejorar calidad y alcance del suministro de agua para la población mexicana, lo que prácticamente no se encuentra en el discurso oficial, es la referencia al agua como derecho humano. Menos se menciona concretamente al Comentario General No. 15. Eso no es sorprendente, porque la política del agua está en contraposición con varios conceptos de este comentario. Aceptando el acceso al agua como derecho humano pondría el gobierno en una posición débil, porque tendría la obligación de asegurar su suministro a toda la población por encima de cualquier interés particular.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> El Financiero, 05.11.2004, p.43

<sup>70</sup> La Jornada, 30.09.04, p.52

<sup>71</sup> Tanto los "servicios ambientales" - concepto introducido en la Ley de Aguas Nacionales de 2004 - como el "manejo integral" del agua y de los recursos naturales, son términos que se interpretan de maneras muy diferentes y controvertidas en México. Excedería el espacio de este estudio el abordaje adecuado del tema al interior de este estudio.

<sup>72</sup> Véase Enrique Lendo Fuentes: The Role of Trade Liberalisation in Improving Access to Clean Water and Sanitation in Mexico, Junio 2004, [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

<sup>73</sup> En el caso de Aguascalientes los juzgados fallaron a favor de la empresa, que había cortado el suministro de agua a los usuarios que no pagaban el servicio. Los jueces no vieron en este acto una violación de la Constitución. Véase Peña, A.: lugar señalado, p.77,78 Aceptando y promoviendo el Comentario General No. 15 el gobierno difícilmente podría justificar tal decisión de los juzgados.