

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA EN EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES

Eduardo Suárez Monroy*

*Cuando se pregunta uno: ¿Por qué algunas naciones son ricas
Mientras otras son pobres?, la idea clave es que
Las naciones producen dentro de sus fronteras
No aquello que la dotación de recursos permite,
Sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.
M. Olson*

67

Resumen

El agua es un recurso natural no renovable. De éste depende la supervivencia humana. En el municipio de Aguascalientes en el Estado de Aguascalientes, se presentó un problema con el suministro del servicio por parte del municipio. El problema principal era que la provisión del servicio era costosa, y además era ineficiente. El municipio, buscando la eficiencia económica, decide concesionar en etapas la provisión del servicio de agua. En términos de eficiencia la política pública funcionó, pero, existieron problemas de implementación, y los principales actores de esos problemas fueron la oposición partidista, la sociedad y las empresas privadas que vieron afectados sus intereses.

Palabras clave: Concesión, implementación, actores, política pública, restricción institucional, etapas de formulación.

Clasificación JEL: G3, G32, G38, H11, H54.

INTRODUCCIÓN

Dada la relevancia que tiene el agua como recurso natural no renovable y como insumo para la supervivencia humana, en este trabajo se analizará la política pública de la concesión del servicio de agua en el municipio de Aguascalientes, en el estado de Aguascalientes. El objetivo

* Licenciado en Economía por la UAM-A, estudiante de la maestría en Administración y Políticas Públicas (MAPP) en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE), generación 2005-2007.

es analizar quiénes son los principales actores en los problemas de implementación que se originaron por la concesión del servicio de agua en el municipio de Aguascalientes.

La pregunta que motivó el estudio es ¿Quiénes son los principales actores que originaron los problemas de implementación de esta política? Para dar respuesta a la anterior pregunta formulamos la siguiente hipótesis, el principal problema de implementación es la restricción institucional. Los actores que intervienen en el problema son; la oposición partidista, la sociedad y las empresas privadas.

Para poder abordar la hipótesis, estructuramos el trabajo en cinco apartados: en el primer apartado, desarrollamos un marco teórico en el cual se analizan las etapas de la elaboración de la política pública; la agenda pública, definición del problema, diseño de política, implementación y evaluación. Este apartado se realizó con base en las aportaciones teóricas de Luis Aguilar, Majone y Wildavsky, entre otros.

68

En el segundo apartado, se analiza el problema del agua como recurso vital para la vida y se caracteriza al municipio de Aguascalientes con el propósito de marcar la relevancia del tema. Tomando como base datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Con el fin de definir la implementación y los problemas de implementación para poder encontrar cuáles son los principales actores que intervienen en los problemas de implementación. En el tercer apartado, analizamos la implementación y sus problemas. Basándonos básicamente en Joan Subirats, Luis Aguilar, Mauricio Merino y Eugene Bardach.

En el cuarto apartado, hicimos una breve descripción de la política pública analizada. Es importante resaltar que esta política se implementó en 1993 con la firma de la concesión a la empresa privada. Por último, en el apartado cinco, analizamos las restricciones institucionales que enfrentó la política. Tomamos como referencia a March y Olsen. El trabajo culmina con la crítica que realizamos a la concesión y forma parte de las reflexiones finales.

Marco Teórico

El desarrollo de un país depende en gran medida de la capacidad que tenga el gobierno para dar respuesta a los problemas y demandas sociales, esto se da a través de la elaboración e implementación, eficiente y eficaz, de políticas públicas, que a su vez, ayuden paralelamente a la convivencia social, política y económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado. En este caso, la política pública que analizamos es la de Agua y alcantarillado en Aguascalientes en especial el programa de concesión de servicio de Agua en el Municipio de Aguascalientes.

El Estado a través de su administración pública, o sea de la burocracia en el sentido que Weber (1986) lo menciona, tiene la obligación de resolver problemas que son importantes para la sociedad, como lo son, salud, empleo, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad

social, entre otros. En la medida en que dichos problemas sean resueltos de manera oportuna y eficiente, la sociedad podrá catalogarlo como un buen gobierno o no. “Un buen gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados [...] el grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también es el grado de gobernabilidad”(Guerrero, 1999: 185).

Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la “decisión” del gobierno, que opta por actuar para intentar solucionar un problema. Es decir, el gobierno decide intervenir o no intervenir para lograr un óptimo social. “Un elemento clave de definición se refiere al conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o servicios” (Kauffer, 2005). En este caso el gobierno del municipio de Aguascalientes decidió otorgar la concesión del servicio de agua porque los costos de proporcionar el mismo eran muy altos. “Esta propuesta nos recuerda que una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos” (Kauffer, 2005).

Ahora bien, en la elaboración de políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos. Las instituciones entendidas como un conjunto de reglas que produce un sistema de incentivos para regular comportamientos. Por reglas entendemos las rutinas, procedimientos, convenciones, ..., creencias entorno a los cuales se construye la actividad política; las rutinas son la forma en que realmente se hacen las cosas, éstas se siguen y hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas que resultan mutuamente coherentes, (March y Olsen, 1997). Entonces, éstas son las que instrumentan y crearán la estructura necesaria para llevar a cabo la formulación e implementación de las políticas.

Los individuos que participan en la política pública formulan e implementan programas gubernamentales de acuerdo al contexto político, económico y social de la comunidad donde se pretenda aplicar. Éstos pueden ser diferentes, casi siempre lo son, en cada una de las etapas de la elaboración de políticas públicas. En este sentido, se debe recordar lo que mencionaba Lindblom, 1959, con referencia a los “perros guardianes”¹ que siempre estarán en disputa al elaborar e implementar una política pública. Por lo anterior se presentan problemas no previstos en el diseño de la política que son identificados como problemas de implementación.

El proceso de elaboración de políticas públicas está compuesto por etapas que pueden traslaparse unas con otras; por lo tanto, no tienen una secuencia temporal, ni una separación real. En este sentido, identificamos las principales etapas del proceso de formulación de políticas. Es necesario que el problema sea público, es decir, que se encuentre en la agenda pública. Pero además también es importante distinguir entre agenda pública y

¹ Los “perros guardianes” son grupos de personas que tratan de defender sus intereses hasta el final.

agenda de gobierno, porque el gobierno es un actor en la formulación e implementación de las políticas públicas.

La agenda pública es el conjunto de problemas que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetivos de su acción, (Aguilar, 2003a). La agenda de gobierno es el conjunto de problema que un gobierno selecciona y ordena como objetivos de acción en su periodo. En este caso, el problema de agenda pública es la política pública de agua y alcantarillado. El problema de agenda de gobierno del municipio de Aguascalientes es el suministro de agua en el municipio de Aguascalientes.

Pasamos a la definición del problema. Ésta debe ser lo más imparcial posible, (Bardach, 1981) y consiste en buscar las causas y soluciones a esas causas; es decir, al definir el problema estamos formulando una solución para el mismo. Cabe mencionar que nunca se puede obtener la imparcialidad en políticas públicas. El problema es el suministro de agua en el municipio de Aguascalientes, las causas que se detectaron son: es demasiado caro; presenta un riesgo de contaminación de aguas superficiales, la población está en amplio crecimiento, sobreexplotación de mantos acuíferos. La solución que se le dio al problema en el municipio fue otorgar una concesión para el suministro de agua a la iniciativa privada. Entonces la causa y cauce de acción fueron el excesivo costo en el suministro de agua y el cauce fue otorgar una concesión para este propósito.

Una vez definido el problema pasamos al diseño de la política, el cual consiste en elaborar el núcleo duro de la política; esto es, elaborar la argumentación que dé sustento a nuestra política y que al mismo tiempo ayude a persuadir al público para que se acepte la política, (Majone, 2005). En el caso que nos ocupa, la política fue concesionar el servicio de agua potable a la iniciativa privada con el argumento de que el municipio pudiera dedicarse a los diversos reclamos de otros servicios por parte de la población y hacer que los privados eleven la eficiencia en la provisión del servicio. Otro argumento utilizado fue que el costo de proveer el servicio era excesivo y que el municipio tenía un déficit de 190, 482 pesos y este rubro era el más costoso ya que del total del déficit el 75% era causado por este concepto.

La implementación es la puesta en marcha de la política donde interactúan los objetivos y las acciones realizadas para llegar a ellos, (Pressman y Wildavsky, 1998). En esta etapa se presentan problemas; conflicto de intereses; en los cuales existen personas que defienden intereses diferentes, restricciones institucionales; en la medida no del cambio de reglas, sino de las rutinas que en el municipio se llevaban a cabo, como la morosidad en el pago de las cuotas, la oposición partidista, que con el fin de obtener votos se pone en contra de la política. Ésta es la etapa de la política en la que nos concentraremos, y analizaremos con más detalle más adelante.

La última etapa es la evaluación; ésta debe hacerse con base en la argumentación presentada, para que sea efectiva debe tratar de generar datos que ayuden a mejorar el proceso y que sirva como aprendizaje para futuras implementaciones, (Browne y Wildavsky, 1983).

Considerando que uno de los argumentos era que los privados otorgarían el servicio eficientemente, la evaluación es positiva debido a que la prestación del servicio fue eficiente. Otra evaluación realizada a esta política menciona que fue una política que provocó la fragmentación social y que el objetivo no se logró debido a que se incrementaron las tarifas y se privó del servicio a los morosos. Hoy, la decisión de otorgar concesiones en este sector sigue siendo un problema.

Relevancia del tema

El agua es un recurso natural que ha sido estudiado desde diferentes enfoques académicos. Así, se debe decir que todos los estudios académicos serios, sobre el agua son relevantes, dada su naturaleza e importancia para la vida del ser humano y la comunidad. En este sentido, como diseñadores y evaluadores de políticas públicas nos interesan los problemas públicos relacionados con los distintos órdenes de gobierno. En forma particular, los problemas relacionados con el agua, su disponibilidad, manejo y distribución se posicionan como uno de los temas de mayor prioridad para la agenda pública en todos los órdenes de gobierno, ya que éste se convierte cada vez más en un bien escaso, el cual requiere más atención por parte de los actores involucrados para encontrar soluciones que arrojen resultados positivos para las comunidades que padecen este tipo de problemáticas.

Por mucho tiempo se dijo que Aguascalientes estaba ubicado en el centro geográfico de la República Mexicana, y en especial que el punto exacto lo representaba la columna de la exedra de Plaza Patria en el municipio de la capital, pero hace poco esa creencia y orgullo popular hidrocálido fue desmentido. Estudios realizados por el INEGI estiman que, dicho punto se ubica en el estado de Zacatecas, al sur de las localidades de Puerto Madero, situado en el municipio de Cañitas de Felipe Pescador, al norte de Fresnillo, (INEGI, 2000).

El estado de Aguascalientes representa aproximadamente el 0.3% de la superficie total del país, lo que representa una superficie terrestre de 5,589 kilómetros cuadrados sobre la denominada Altiplanicie Mexicana. Desde la fundación de la villa (Aguascalientes), en 1575, el agua estuvo en el centro de las preocupaciones de personajes importantes: miembros del cabildo, vecinos, visitantes reales y hasta los grandes ministros de culto, que llegaron a señalar como calamidad inaudita e insufrible la falta de agua bendita en la pila de la parroquia, (Gómez, 2002), provocada por la falta de agua en la villa.

Actualmente, el estado cuenta con cinco acuíferos: Aguascalientes, Chicalote, El Llano, Venadero y Calvillo. Aguascalientes es parte de la cuenca del Río Verde Grande, perteneciente a la región Lerma-Santiago, la cual a su vez tiene cinco subcuencas: la del río Aguascalientes, río Encarnación, río Chicalote, río Morcinique y río Calvillo. Particularmente el acuífero de Aguascalientes, que es del que se abastece principalmente al municipio de Aguascalientes, capital del estado, cuenta con una extensión de 1, 178 kilómetros cuadrados, constituido en su

parte superior principalmente por materiales aluviales no consolidados como gravas, arenas, limos y arcillas, cuyo espesor varía desde unos cuantos metros en la periferia del valle hasta más de 400 metros en el centro del mismo.

Esta estructura es uno de los principales problemas para la disponibilidad del recurso. De este acuífero se extrae el 80% , que asciende a 460.4 millones de m³ del total de la demanda de todo el estado que es de 574 millones de m³, y se concentra el 85.8% (235.4 millones de m³) del total del déficit estatal que se contabiliza en 274 millones de m³, se observa que la demanda del sector agropecuario asciende a 343.6 millones de m³ (74.6%), la demanda público-urbano a 108 millones de m³ (23.5%), y la industrial es de 8.8 millones de m³ (1.9%), (INEGI, 2001)

El uso público-urbano del acuífero del valle de Aguascalientes es de 116 millones de m³ y representa el 93.1% del total de extracción. Lo difícil del panorama que aquí se presenta, se refuerza con la consideración de que el abatimiento de los mantos acuíferos llega a los 2 metros anuales, y en particular en la zona urbana de la capital, donde se concentran la mayor cantidad de pozos, tal abatimiento llega hasta los 4 metros anuales. Esto está teniendo efectos en el suelo sobre donde se ubica la mancha urbana, lo que está produciendo importantes agrietamientos, y está afectando considerablemente a la infraestructura urbana, y sobre todo, incrementando el riesgo de contaminación de las fuentes de aguas subterráneas.

En este sentido, las autoridades de los tres órdenes de gobiernos, ya por más de veinte años, se han manifestado en torno a lo problemático que representa esta situación, reconociendo que el problema del agua es quizá la mayor de las prioridades para asegurar un desarrollo sustentable en el municipio. El agua como recurso escaso adquiere un significado importante en la relación entre el estado y la sociedad, pues éste es un recurso natural al que todos los seres humanos tenemos derecho en, por lo menos, proporciones básicas para la subsistencia. No sólo en Aguascalientes el recurso es un bien escaso, dado el abatimiento de los mantos acuíferos y el carácter insustituible del agua misma, por lo que se requiere que su gestión sea lo más eficientemente posible.

El rector del recurso indiscutiblemente debe ser el gobierno pero dado lo problemático que se convierte prestar el servicio, ya sea por la absorción de recursos públicos y lo complejo que es prestarlo en ciudades con altos niveles de crecimiento demográfico, han orillado a algunos gobiernos municipales a considerar modelos alternativos de gestión del servicio, tales como la concesión del servicio. El perfil de Aguascalientes como ciudad media, y la dinámica política de los últimos años, le da importancia a este estudio.

Ligado a lo anterior, el análisis del caso particular del municipio de Aguascalientes en su experiencia con la participación privada en el servicio de agua potable, encuentra su utilidad y su orientación para las políticas (Lasswell, 1951), en el hecho de significar un estudio que busca hacer un recuento del desempeño del papel jugado por los agentes gubernamentales, el sector privado y la ciudadanía en el proceso de implementación.

Enfoque adoptado

El enfoque que adoptaremos será el análisis de la implementación de las políticas públicas, en este caso en la implementación de la política de concesionar el servicio de agua en el municipio de Aguascalientes. Es necesario que esboceemos la teoría de la etapa de implementación para poder definirla claramente, entenderla y analizar por qué surgieron los problemas de implementación que se presentaron en el municipio de Aguascalientes al poner en marcha la política pública.

Entonces, los primeros estudios norteamericanos sobre implementación a comienzos de los años setenta fueron realizados con la interrogante de por qué los grandes y prometedores programas de gobierno se quedaron sólo en objetivos deseables, es decir, en promesas incumplidas. “Quieren saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y profundos financiamientos, esfuerzos de organizaciones y personas, simplemente no funcionaron[...] quieren saber por qué el gobierno fracasó con el fin de llegar a saber cómo el gobierno podría llegar a ser eficaz [...] y más radicalmente, tratan de saber si en definitiva posee la capacidad (y en qué medida) de ofrecer soluciones a cuestiones sociales...”,(Aguilar, 2003b).

Dichos estudios fueron descubriendo por qué el gobierno había fracasado. Encontraban que existían muchos y diferentes factores que incidían directamente en la puesta en marcha de las políticas. “Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias sociales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses), demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa del gobierno no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política”.(Aguilar, 2003b: 26).

“Es evidente que los fracasos pueden deberse a muchos factores, pero uno fundamentalmente es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas. Los gobiernos suelen ser mejores cuando discurren y legislan acerca de las reformas sociales que cuando las efectúan. Por ende, rescataron y destacaron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño”, (Aguilar, 2003b: 32).

En síntesis se presuponía que la decisión “racional”, era lo más importante, y que una vez tomada ésta, el programa se desarrollaría al pie de la letra como se había programado, pero, esta idea dista mucho de la realidad, ya que no se consideraron factores organizacionales, grupos de poder, intereses heterogéneos, que incidieron de manera negativa al momento de poner en marcha el programa. Otro factor es que la “racionalidad” individual es limitada. Es decir, lo “racional” “partía de premisas equivocadas[...] los individuos suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión;[...] no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los muy diversos cursos de acción disponibles; y / o no tienen la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen” (Merino, 2005: 10).

Por lo anterior, es importante acercarnos a la definición de implementación. De acuerdo con Subirats, no podemos simplemente afirmar que se trata de ejecutar un programa. “Una primera aproximación satisfactoria podría ser la que nos dan Pressman y Wildavsky, al definir la puesta en práctica de las políticas públicas como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y de las acciones emprendidas para alcanzarlos” (Subirats, 1993: 103). En este sentido, los problemas de implementación son resultado de la interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones realizadas para alcanzarlos.

Luis F. Aguilar (2003b: 45) menciona que “la implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”. Por último retomemos la definición de Eugene Bardach que propone en su ensayo *The Implementation Game*. El concepto está dado por la metáfora del “proceso de ensamblaje de una máquina, “la implementación es entonces el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa [...] que se encuentran en manos de diferentes partes que [...] son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control” (Aguilar, 2003b: 62). Desde esta perspectiva, los problemas de implementación son los “eventos”² que surgen al ir ensamblando los diversos elementos del programa.

Definiremos la implementación como la puesta en marcha de las políticas públicas, es decir, poner en la práctica las recomendaciones realizadas por el hacedor de políticas. Los problemas de implementación son los eventos que surgen como reacción a la implementación, esto es, son las reacciones no consideradas en el diseño de la política pública, que surgen como consecuencia de la acción gubernamental.

Con base en las definiciones anteriores, pasamos al análisis de los problemas de implementación que enfrentó la política de concesión para la prestación del servicio de agua en el municipio de Aguascalientes. Detectamos dos problemas; el primero es la acción social y el segundo y más importante fue la restricción institucional. Éste problema lo dividimos en dos; la oposición partidista y las empresas privadas. Éstos son los más difíciles de sortear en el municipio de Aguascalientes debido a que la sociedad se inconformó y se organizó con el fin de que la concesión, que ya se había firmado, no tuviera aceptación en el municipio. Aunado a lo anterior, el tema del agua fue la base central de las campañas para alcaldías y legislatura local en el municipio.

Por lo anterior, la negociación realizada por CAPA³ y SAASA⁴ en 1989 sólo permitía que la empresa privada realizara estudios técnicos y rehabilitación de algunas redes de

² Por evento consideramos a los acontecimientos o reacciones no consideradas en el diseño de la política pública.

³ Comisión de Agua Potable y Alcantarillado.

⁴ Empresa privada llamada Servicios de Agua de Aguascalientes, constituida por grupo ICA, Banamex y asociados a la empresa francesa Generale des Eaux.

abastecimiento. Este acuerdo provocó: 1) que las tarifas del servicio se incrementaran, con la mayoría absoluta de la fracción priísta. 2) que se instalaran medidores individuales. 3) que se sancionara a los deudores morosos con la no prestación del servicio. Lo anterior provocó dos efectos: por un lado, los ciudadanos se unieron en contra de este acuerdo, por otro, la iniciativa privada apoyaba el acuerdo. Es aquí donde los perros guardianes fungen como un problema de implementación. Cabe resaltar que lo anterior ocurrió en el periodo de 1989–1992.

En 1993 se firma la concesión como política pública municipal, en ésta se le concede el derecho a la empresa privada de brindar el servicio de agua potable. El presidente municipal y el gobernador del estado ratifican su apoyo a la iniciativa privada para que se pudiera privatizar el servicio. Surgen nuevamente los problemas antes mencionados, pero esta vez con mayor presencia y fuerza social, en esta ocasión se unieron los abarroteros y pequeños comerciantes, la unión de contribuyentes menores mutualistas de comerciantes y gremios, y organizaciones sociales. La oposición partidista también se unió y declaró que la concesión no era una política pública, sino un arreglo entre el estado, el municipio y la iniciativa privada para obtener beneficios personales, económicamente hablando.

Los problemas antes mencionados, pueden ser considerados como errores de diseño de la política pública. Pero los problemas provocados por los tres puntos del convenio, si estaban contemplados, sin embargo, al momento de la implementación la reacción de la ciudadanía y de la iniciativa privada no fue la contemplada. La primera fue en sentido opuesto a como se había previsto. Se pensaba que la ciudadanía se pondría en contra de las tarifas, pero, al recibir el servicio con eficiencia las protestas cesarían. Lo sucedido fue que las protestas siguieron aunque el servicio era eficiente. Por parte de la iniciativa privada había consentimiento.

Ahora bien, ya firmada la concesión, la iniciativa privada en especial los comerciantes y los pequeños contribuyentes, reaccionaron de una forma que no estaba contemplada, debido a que hubo un cambio de preferencias; lo cuál generó un problema de implementación. En cuanto a la oposición partidista se tenía contemplado que al ver que el gobernador del estado apoyaba la concesión, se alinearían, lo cual no fue así y se convirtió en un problema más de implementación.

En este sentido, se consideran problemas de implementación porque en el municipio gobernaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Éste cumplía fielmente sus cuatro funciones; reclutar y preparar los cuadros políticos, controlar las masas populares, gestionar sus demandas y legitimar los comicios. Por lo anterior se tenía contemplado el control de los ciudadanos del municipio, pero éste no se logró debido a la influencia de la oposición partidista, que dos años más adelante ganaría las elecciones locales y más adelante, en 1998, el Partido Acción Nacional gana las elecciones para gobernador del estado.

Breve descripción de la política⁵

El servicio de agua en el municipio de Aguascalientes enfrentaba problemas en el suministro del servicio debido a la distribución de redes, la forma de crecimiento de la infraestructura y la sobreexplotación del manto acuífero. Asimismo, el municipio detectó que la dotación de agua media era mayor a la recomendada de acuerdo con el tamaño de la población y el clima. Además de que el consumo industrial de agua, era autoabastecido.

La concentración de la población y de la industria en el municipio propició la contaminación y degradación de los cuerpos receptores de descargas de aguas residuales. Por lo anterior, se ha deteriorado la calidad de aguas superficiales. Por último, existía el riesgo de producir mayores daños geológicos con la perforación más profunda, además que los costos se elevarían demasiado.

76

Entonces, el municipio estaba en la disyuntiva de encontrar una alternativa viable para la solución de los altos costos y el mal servicio de suministro de agua que proporcionaba. En este sentido, la alternativa elegida fue la de concesionar el servicio de agua en el municipio. El estado apoyaba la concesión y lo hizo explícito en el Plan Estatal de Desarrollo de 1992-1998, en el cual se mencionaba que se debía concesionar la operación de sistemas de agua potable a entidades privadas con capacidades técnicas y económicas para prestar eficientemente el servicio.

Ya se tenía una experiencia de un manejo parcial del servicio en 1989, con la empresa SAASA, aquí podemos ver los procesos decisorios a partir de lo que March y Olsen(1997) llaman el “modelo de botes de basura” (garbage can model). Este modelo nos dice que las soluciones no siempre son diseñadas para resolver un problema en especial, sino que hay veces que se recurre a soluciones que ya se pusieron en práctica en un contexto similar o en el pasado en la misma comunidad.

La decisión fue concesionar el servicio de agua en el municipio de Aguascalientes, la argumentación de la política pública fue basada en el criterio de eficiencia económica, es decir, el mejor uso de recursos, eliminación de la deuda, la inversión que traería al municipio, absorción de pasivos por parte de la empresa, el compromiso del concesionario de que el trabajo sería de largo plazo y el municipio recibiría el 10% de la tarifación por concepto de concesión del servicio.

Por lo tanto la deuda sería absorbida en su totalidad por la empresa privada y el municipio obtendría ingresos por otorgar la concesión. Las tarifas estaban indexadas⁶ a los precios de los

⁵ La descripción de la política fue tomada de documentos de la CNA, del documento de trabajo de Manuel Díaz Flores y Rodolfo García del Castillo titulado innovación financiera en los gobiernos locales: El caso del municipio de Aguascalientes. Por ultimo utilizamos la tesis de Alex Ricardo Caldera intitulada: Agua, Participación privada y gobernabilidad.

⁶ La indexación, hace referencia a que las tarifas pueden variar, sin previo aviso, si los precios de los insumos para suministrar agua al municipio varían.

insumos requeridos para la prestación del servicio, lo cual originó que la política no tuviera sustentabilidad. La concesión fue otorgada a la empresa SAASA, quien al recibirla cambió de razón social y se dio a conocer como CAASA.⁷

Los logros de la política de concesión se pueden agrupar en cuatro; primero, se respetó el acuerdo de la concesión, y la inversión fue alrededor de 22 millones de pesos anuales; segundo, se dio mantenimiento a las redes, se instalaron micromedidores en los domicilios, también macromedidores en los pozos; tercero, se elaboró y aprobó el nuevo reglamento interno de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, donde se transforma al municipio en organismo rector del servicio de agua. Por último, se repararon las fugas y se rehabilitó la red de 20 calles del centro en el tiempo previsto.

Restricciones Institucionales

Analizaremos a los sistemas políticos, gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal, empresas privadas, como instituciones debido a que son un conjunto de actores, individuales o colectivos, que diseñan estructuras regidas por creencias y reglas del juego que entran en interacción en el campo de la política para dar solución a las demandas del ambiente.

Las instituciones políticas son el conjunto de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre funciones y situaciones. Por medio de estas reglas y rutinas y la lógica de lo apropiado (o pertinencia) las instituciones políticas verifican el orden, estabilidad y predecibilidad, así como la flexibilidad y adaptabilidad (March y Olsen, 1997: 252). En este caso, la institución política era el PRI, con sus prácticas corporativistas, el PAN como principal oposición, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La conformidad con esas reglas se expresa en acuerdos contractuales entre los miembros para tener parámetros de lo que es “adecuado”, pero también, esa conformidad con las reglas a veces es impuesta. Por lo anterior, en el municipio encontramos dos tipos de acuerdos, por un lado, el que firmó el gobierno federal, gobierno estatal y el gobierno municipal. Por otro lado el que se firma en el municipio; entre la empresa privada y el gobierno municipal con la aprobación del congreso. Cabe señalar que el congreso aprueba la concesión, pero la mayoría del congreso la tenía el PRI, aquí sí cumplió con una de sus funciones antes mencionadas. Ahora bien, con la firma del convenio de concesión el gobierno municipal pretendía tener el control del concesionario.

Las instituciones limitan y conforman la política por medio de la construcción y elaboración de certidumbre. La elaboración de certidumbre de los individuos dentro de las instituciones políticas “se construye en el contexto del conveniente compromiso con la acción”, es decir,

⁷ Concesionaria de Agua de Aguascalientes S.A.

los individuos tienen certeza en el comportamiento de los participantes que justifica su propia acción a partir de su experiencia (March y Olsen, 1997: 93). Por lo anterior, las instituciones al dar certidumbre a los individuos, van conformando el escenario de acción política en donde se desarrollará la política pública.

Los participantes dan forma a sus interpretaciones históricas convenientemente con objeto de justificar su comportamiento. Esto quiere decir que, valores y preferencias de los actores políticos no son exógenos con respecto a las instituciones políticas, sino que se desarrollan en su seno y así se genera un proceso que fortalece las estructuras de valores y conocimientos preexistentes. Los hechos y los valores están vinculados en esta previa comprensión y las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias.

78

En este caso, las restricciones institucionales sólo se presentaron por el sistema político del municipio y por las empresas privadas. Esto es, el gobierno federal, representado por el Presidente de la República, estaba de acuerdo con la concesión del servicio de agua, el gobierno estatal apoyaba también la propuesta y el gobierno municipal firmó la concesión. Por lo anterior, las restricciones institucionales fueron; la del sistema político, representada por la oposición partidista, PAN y PRD. Y la de las empresas privadas, representadas por los abarroteros y pequeños comerciantes, la unión de contribuyentes menores mutualistas de comerciantes y gremios, que se unieron cuando la concesión fue firmada para tratar de que ésta no se lleve a la práctica.

Reflexiones finales

En resumen, las políticas públicas se componen de cinco etapas, analíticamente; agenda pública, definición del problema, diseño de política, implementación y evaluación. Es importante destacar que la agenda pública no es lo mismo que agenda de gobierno, debido a que el gobierno también es un actor, en el proceso de elaboración de políticas públicas, que interviene y modifica las políticas públicas.

Entonces, las políticas públicas bien diseñadas y argumentadas tendrán éxito; sólo si se considera que existen problemas de implementación, restricciones institucionales que pueden impedir la realización óptima de la política. La política estudiada, tuvo una evaluación satisfactoria, debido a que su argumentación fue la eficiencia en el servicio, lo cual si se logró. Podemos decir que tuvo éxito, sólo con base en la argumentación.

Ahora bien, el agua como recurso natural, es un bien escaso indispensable para la supervivencia de los seres humanos. Por lo anterior el estudio de la política pública: la concesión del servicio de suministro de agua en el municipio de Aguascalientes, es relevante para un especialista de política pública, no sólo en este rubro, sino por la implicación que tiene la implementación de la política de concesión a la iniciativa privada del servicio de agua.

Para nuestros fines, la implementación es la puesta en marcha de las políticas públicas, es decir, poner en la práctica las recomendaciones realizadas por el hacedor de políticas. Los problemas de implementación son los eventos que surgen como reacción a la implementación, esto es, son las reacciones no consideradas en el diseño de la política pública, que surgen como consecuencia de la acción gubernamental.

Los problemas de implementación son; la acción social y el institucional, los principales actores que intervinieron son la oposición partidaria, las empresas privadas y la sociedad. Debemos aclarar que en las empresas privadas hubo una división, las grandes empresas aceptaron la concesión, pero las pequeñas no y se unieron con la sociedad civil para tratar de impedir la implementación de la política.

Por lo anterior, pensamos que no fue la mejor solución que se le pudo haber dado al problema. En la definición del problema, como ya lo mencionamos, debemos encontrar las causas y los cauces de acción. En este sentido, si la causa fue el alto costo que representaba el suministro del servicio; otro cauce de acción podría haber sido tratar hacer eficiente al municipio en el sentido de bajar los costos o mantenerlos pero proporcionar el servicio con mayor eficiencia y eficacia.

A pesar de que la evaluación es favorable, debemos decir que los problemas de implementación fueron las restricciones institucionales. Éstas llevaron al municipio a la fragmentación social, además, fue una de las muchas causas que originó que el gobierno en turno perdiera las elecciones. Por lo tanto es importante ir adaptando la política pública de manera que no cause efectos regresivos en la sociedad; claro que la adaptación sólo debe obedecer a la forma en que se implemente, porque el núcleo de la política no lo debemos modificar. Si lo modificamos la política pública pierde la razón de ser y será un fracaso.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. (2003a). El estudio de las políticas públicas, México; Miguel Ángel Porrúa.
 Aguilar, Luis. (2003b). La implementación de las políticas. México; Miguel Ángel Porrúa.
 Bardach, Eugene (1981). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en Aguilar, Luis. (2003) Problemas públicos y agenda de gobierno, México; Miguel Ángel Porrúa.
 Browne, A. y A. Wildavsky (1983). "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?" en Pressman J. Y a. Wildavsky (1998). Implementación, México, Fondo de Cultura Económica.
 Caldera, Alex Ricardo (2003). Tesis para obtener grado de maestro, Agua, Participación privada y gobernabilidad, México, Colegio de San Luis Potosí.
 CNA (1990-2001), Situación del Subsector Agua Potable y Alcantarillado, México.
 Díaz, F. Manuel y R. García (1995) Innovación financiera en los gobiernos locales: El caso del municipio de Aguascalientes, Documento de trabajo #35, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
 Gómez Serrano, Jesús (2002); La lucha sobre el control del agua en la villa de Aguascalientes durante la primera mitad del siglo XVII; México; Departamento de Historia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes; mimeo.
 Guerrero, Omar.(1999). Del Estado gerencial al Estado cívico, LAPEM-Miguel Angel Porrúa, 1999.
 INEGI (2000), Anuario Estadístico (Estado de Aguascalientes), México, Aguascalientes, Ags.
 INEGI (2001), Cuaderno Estadístico Municipal (Aguascalientes, Ags.), México, Aguascalientes, Ags.

- Kauffer, Edith, (2005). “Las políticas públicas: algunos apuntes generales”. En www.ecosur.mx/difusión, 15 de octubre de 2005.
- Lasswell, Harold D. (1951); “La orientación hacia las políticas”, en: Luis F. Aguilar (2003); *El estudio de las políticas públicas*, México; Miguel Ángel Porrúa
- Ley de Aguas Nacionales (1992).
- Ley de Agua del Estado de Aguascalientes (2000).
- Ley de los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Aguascalientes (1993, 1996).
- Ley que crea un Organismo Público Descentralizado denominado Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Aguascalientes (1984).
- Majone, Giandomenico (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J y P. Olsen, “El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política”. Citado en Merino, Mauricio, (2005) *La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México*. Documento de trabajo #160, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- March, J y Johan P. Olsen(1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*; México; Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Merino, Mauricio (2005). *La importancia de las rutinas: Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México*. Documento de trabajo #160, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Plan Estatal de Desarrollo 1992–1998.
- Pressman, J. Y a. Wildavsky (1998). *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Subirats, J.(1993). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las administraciones públicas, serie Administración General.
- Título de Concesión del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado, Tratamiento de Aguas Residuales y su Reuso de la Ciudad de Aguascalientes (1993 y 1996).
- Weber, Max (1986); *Economía y Sociedad*; México; Fondo de Cultura Económica.

Páginas WEB

- Instituto Nacional de Estadística Geografía y Estadística
<http://www.inegi.gob.mx> (22 de marzo de 2004), (10 de noviembre de 2005)
- Comisión Nacional del Agua
<http://www.cna.gob.mx> (10 de octubre de 2005), (15 de noviembre de 2005)