

Corporatización de tipo neoliberal en la gestión del agua en México. Lecciones de León, Guanajuato
Neoliberal corporatization in water management in Mexico. Lessons from Leon, Guanajuato

Daniel Tagle-Zamora¹, <https://orcid.org/0000-0002-6203-7429>

Alex R. Caldera-Ortega², <https://orcid.org/0000-0002-7609-8724>

¹Departamento de Estudios Sociales, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, datagle@yahoo.com.mx, datagle@ugto.mx

²Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, arcaldera@ugto.mx

Autor para correspondencia: Daniel Tagle-Zamora, datagle@yahoo.com.mx, datagle@ugto.mx

Resumen

En México, los prestadores de los servicios públicos de agua potable y saneamiento municipal cuentan con el sustento legal para definir el esquema de gestión con el que asumirán la provisión. Desde la década de 1980, estos modelos se han concentrado en públicos, privados y mixtos; estos últimos influenciados por la ola neoliberal. El presente documento

tiene por objetivo explorar el modelo de corporatización del agua para el caso mexicano, es decir, empresa pública con comportamiento privado; se toma como unidad de análisis el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL), Guanajuato, México. Bajo los enfoques de corporatización del agua y ambientalismo de mercado, y con una metodología mixta; revisión hemerográfica, y una exploración descriptiva-relacional de la información físico-comercial del organismo operador, se determina una gestión corporatizada del agua de tipo neoliberal por parte del SAPAL. Se concluye que esta modalidad ha sido deliberadamente construida, enfocada en la expansión del mercado y la acumulación de capital; esto, a pesar de que su carácter público la vincula con el bienestar social enmarcado por el derecho humano al agua.

Palabras clave: corporatización, neoliberal, gestión del agua, proyectos políticos, León.

Abstract

Public drinking water and sanitation services providers at the Mexican municipal level have the legal basis to define the management scheme with which they will assume the provision. Since last century eighties, these models have been concentrated into public, private and mixed, the latter influenced by the neoliberal wave. The purpose of this document is to explore the Mexican case form of corporatization, taking the Drinking Water and Sewerage System of León, Guanajuato, Mexico, as the unit of analysis. Under the approaches of water corporatization and market environmentalism and with a mixed methodology; an hemerographic review, and a descriptive-relational exploration of the operating office physical-commercial information, a neoliberal corporatized water

management is determined, a public company with private behavior. It is concluded that this modality has been deliberately constructed, focused on market expansion and capital accumulation despite the fact that its public nature links it to social priorities.

Keywords: Corporatization, water management, Leon, political projects, neoliberalism.

Recibido: 28/02/2020

Aceptado: 01/07/2020

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo abordar la categoría de corporatización de la gestión del agua para el caso mexicano con la experiencia de la modalidad adoptada en la ciudad de León, Guanajuato, México. Su relevancia se encuentra en valorar el cumplimiento de las metas planteadas institucionalmente en el sector agua, en especial para lograr el objetivo en torno a la materialización del derecho humano al agua para toda la población.

En este caso particular, el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL) es el ente paramunicipal encargado de la prestación de

los servicios públicos de agua en el cuarto municipio más poblado en México (INEGI, 2015). Dicho organismo ha conseguido múltiples reconocimientos (a modo de certificaciones) gracias a su elevada capacidad financiera, su organización y planeación. Desde los años de 1980, sus diseñadores institucionales, la cúpula empresarial local, la definieron como una empresa pública manejada como empresa privada alejada de los intereses políticos. El uso en el lenguaje de categorías como "cliente" en vez de "usuario" se naturalizaron en la sociedad leonesa, dando paso a que la prestación del servicio se determinara por la obligación a pagar y no por la capacidad de pago del ciudadano. Con ideas y una visión empresarial de largo plazo para una empresa pública, el resultado actual de SAPAL es su amplia capacidad financiera, con más de 2 600 millones de pesos acumulados en cuentas bancarias, y la Calificación Crediticia *Ficht Rating* AAA otorgada por los mercados financieros, reconociéndolo como uno de los mejores organismos operadores de agua en el país (Fitch Ratings, 2018). Estos logros económicos y financieros de una empresa pública le han valido el reconocimiento político y social en la región, alejándola de la crítica político-social-académica, a pesar de contar con un esquema comercial del agua agresivo para el usuario doméstico. Bajo este planteamiento, el documento determina que SAPAL presenta una modalidad de corporatización neoliberal del agua alejada de las prioridades sociales señaladas arriba; esto, analizando su estructura organizacional y principales estrategias empresariales a través de la gestión de los últimos años (2008-2018).

El documento se estructura de la siguiente manera. El primer apartado presenta la estructura del marco analítico, que recorre la

corporatización en sus modalidades progresista y neoliberal para los servicios de agua potable en la perspectiva del ambientalismo de mercado. El segundo se refiere al encuadre metodológico. El tercer apartado describe el perfil organizacional del SAPAL. El cuarto apartado consiste en los resultados del caso de estudio seleccionado y el quinto trata la discusión del tipo de corporatización identificado para León. Por último se tienen las conclusiones.

Encuadre teórico

La orientación de la gestión del agua en la perspectiva neoliberal

El modelo de gestión pública de agua potable y alcantarillado en México —basado en el servicio proporcionado por una entidad gubernamental estatal o municipal, sustentado en el artículo constitucional 115— ha tenido un desarrollo institucional limitado, con grandes pendientes en términos de calidad, eficiencia y cobertura desde la década de 1980 (momento de la reforma constitucional que inicia el proceso de descentralización hacia lo local) hasta nuestros días (Pineda, 2002;

Soares, 2007). Los cuestionamientos al modelo de gestión “pública” del agua en lo urbano por parte de los reformadores neoliberales fueron diversos durante las dos primeras décadas después de iniciado el proceso de descentralización; entre las críticas se señaló, por ejemplo, el nivel de burocratización de los organismos operadores; la corrupción en obras de infraestructura o para asignación de contratos, así como el uso clientelar de tarifas o corrupción a pequeña escala entre usuarios y funcionarios operativos; ineficiencia en la calidad del servicio; altos costos de operación, y elevados niveles de endeudamiento de las haciendas de los organismos. En ese sentido, los argumentos más visibles para promover la participación privada y los esquemas de emulación del sector privado en la gestión pública del agua se centraron “en la falta de cobertura a amplios sectores de la población; la calidad inadecuada de la prestación; la corrupción; y/o la falta de inversión pública en la expansión y renovación de la infraestructura” (Castro, 2012: 247).

Organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), promovieron esquemas de gobierno hacia una mayor descentralización en el ámbito local y mayor participación de la sociedad (en muchos casos, confundiendo sociedad civil, con élite empresarial); esto, con el fin de contrarrestar las deficiencias de las entidades gubernamentales (Guttman, 2004). Tal esquema de gestión, denominado “gerencialista”, presentó un matiz especial en el periodo identificado por Aboites (2009) como de ambientalismo de mercado: colocar a los mecanismos de mercado y sus principales agentes como el componente clave para enfrentar y disminuir la presencia “ineficaz” del agente gubernamental. Bajo este esquema se privilegian las decisiones sólo validadas cupularmente en las más altas esferas gubernamentales, con la

participación del sector privado, y desdeñando toda posibilidad de injerencia de sectores sociales amplios, acotándose a representaciones sociales tradicionales y de fácil interlocución, a través de sus coincidencias en torno a las visiones y objetivos al modelo de gestión y sus fines últimos perseguidos.

El proyecto político neoliberal dominante se delinea en la búsqueda de una gestión del agua urbana controlada por estas cúpulas político-empresariales, que tratan de privilegiar una operación centrada en la eficiencia, que permita obtener ganancias por la prestación del servicio, beneficiando no sólo a los usuarios que puedan pagar el costo de producción (consolidando una relación empresa-cliente), sino financiar obras de infraestructura de acceso al agua y saneamiento, principalmente en favor de usos productivos de los principales sectores económicos de la ciudad, ya sea industrial o comercial. Si bien el discurso dice centrar los esfuerzos de la gestión en el uso doméstico y, por ende, el consumo humano, el compromiso de un servicio eficiente y de calidad se hace con aquellos usuarios que pueden pagar el servicio y son reconocidos a partir de la relación contractual con su toma domiciliaria.

La década de 1990 fue un periodo de fuerte impulso por parte de organismos internacionales y gobiernos para que el sector privado se hiciera cargo de forma directa de la provisión de servicios básicos de agua potable y saneamiento; sin embargo, el avance fue desigual en América Latina, y se encontró con varias obstrucciones y dificultades, que incluyen inestabilidad económica, resistencias culturales, e incluso la preferencia de actores políticos para seguir manteniendo al agua como principal moneda de cambio ante clientelas electorales. No obstante, estas intenciones privatizadoras sí echaron a andar una serie de procesos que

han vuelto inevitable el avance de visiones que conceptualizan al agua como un bien económico que se puede mercantilizar antes que un derecho humano, y han profundizado la desigualdad en el acceso, en términos de calidad y cantidad del recurso hídrico, así como agudizar los impactos de una crisis medioambiental en aras del desarrollo económico a ultranza (Castro, 2012).

En este sentido, la falta de casos de éxito en la sustitución de operadores públicos por compañías privadas (McDonald, 2015c) dio cabida a una forma "intermedia" de gestión en los servicios de agua potable y saneamiento basados en mantener la operación desde organismos público-gubernamentales, pero con las ideas de mercado mediante la incursión del sector empresarial (cúpulas) bajo la figura de "empresas corporatizadas", a través de una participación influyente en sus consejos directivos, estructurando los organismos con formas de administración provenientes del propio sector privado y subcontratando empresas para determinados procesos de la producción del servicio. El discurso que lo legitima es el propio de las reformas de la administración pública, que se enmarcan en la llamada nueva gestión pública, paralelas al proceso de reorientación del papel del Estado en la economía en el periodo neoliberal (Sánchez, 2002: 122); esto es, (re)ingeniería de procesos al interior de los organismos operadores; eficiencia como *focus* de la gestión técnica y comercial; ajuste de tarifas conforme a costos de producción y "beneficio razonable" para inversores privados; seccionar los procesos de producción y tercerizarlos a través de contratistas, así como prestar servicios con orientación a la "satisfacción" del cliente-usuario que paga en tiempo por el servicio.

La corporatización de tipo neoliberal se vuelve clave para comprender la estructura de la lógica en la gestión del agua; se debe precisar que lo relevante es trasladar el agua de lo público (subsidiado o gratuito, como derecho para los ciudadanos) a lo económico (con fines de lucro) sin importar quién tenga el control o dominio de la prestación del abastecimiento del agua, ya sea el sector público o privado (Bakker, 2003; Bakker, 2005).

Corporatización: la tipificación del servicio público de agua potable entre progresista y neoliberal

En el nuevo milenio y tras casi cuatro décadas de impulso neoliberal, las agencias públicas han dejado de ser el centro de la crítica por parte de los pensadores neoliberales (McDonald, 2015a). No obstante, este cambio de discurso por uno matizado obedece a ver más al Estado como aquel vehículo para facilitar la acumulación de capital privado que como barrera, al ser el que promueve los marcos institucionales y de infraestructura para la expansión de los mercados de una forma que no sería posible desde la iniciativa privada (Zurbruggen, 2007).

Junto con esto último, se suma una codificación del lenguaje y del pensamiento neoliberal que se ha normalizado en las prácticas del Estado en estas últimas décadas. Dependencias públicas, como universidades, hospitales, municipios, etcétera, han naturalizado conductas de mercado,

en donde la eficiencia y el valor de su marca les permite colocarse en el escaparate de la competitividad y la vanguardia con fines de atracción de capital. Es decir, ha existido un cambio drástico en la vocación y evaluación del servicio público en la era neoliberal, haciendo difícil recordar cómo era una forma menos mercantilizada de la prestación de los servicios públicos con fines de cuestionar la situación actual (Newman & Clarke, 2009). Además, se presenta la confusión o el sesgo intencionado de plantear bajo el velo de la democracia representativa (de corte neoliberal), la participación de la sociedad, incorporando en exclusiva a la élite empresarial para la configuración del nuevo estado de mercado (Tagle, Caldera, & Fuente, 2019).

Magdahl (2012), Lobina y Hall (2015) mencionan que el fenómeno antes señalado se remarcó con mayor énfasis en aquellos casos —en relación con el servicio público de abastecimiento de agua potable— en donde la sustitución de operadores públicos por compañías privadas no tuvo éxito. El paso que siguieron los promotores neoliberales fue presionar para que los operadores públicos se comportaran como empresas privadas, bajo la figura de empresas corporatizadas. Es decir, una “endoprivatización”, que implica reemplazar de la gestión el interés por lo público, y colocar las ideas, metodologías y técnicas propias del sector privado (Guerrero, 2004; Yañez, 2019).

Bajo este contexto resulta que la “corporatización” de acuerdo con Grossi, Marcou y Reichard (2010), citados en Lobina y Hall (2015: 250), es “la transformación de las entidades gubernamentales en corporaciones autónomas y semiautónomas, en su mayoría con personalidad jurídica propia y con libertad de gestión”. No obstante, Lobina y Hall aducen que esta categoría debe pensarse en términos dinámicos y contextuales,

considerando que los resultados dependen de las formas organizacionales e institucionales que se definan en cada lugar.

El objetivo de la corporatización para McDonald (2015a: 10) es “crear compañías de plena competencia, con gerentes independientes que solo asumen responsabilidades por el funcionamiento de su propia organización, y donde todos los gastos e ingresos se contabilizan como si fuera una compañía autónoma.” Lobina y Hall (2015: 251) agregan que “el objetivo es alcanzar la eficiencia operativa mediante la creación de cierta distancia entre los propietarios gubernamentales y los gestores públicos.” En esencia, la corporatización es gestionar una empresa pública bajo la lógica de la eficiencia privada, derivado de aislar al organismo público de la interferencia de los diferentes intereses del ámbito político en su gestión. En este caso, una empresa corporatizada presenta las características de ser autónoma, con independencia financiera, administrativa y jurídica; se suma que se rigen bajo el derecho privado como sociedades anónimas de propiedad privada (Lobina & Hall, 2015; McDonald, 2015a; McDonald, 2015b; Yañez, 2019).

En la actualidad, la corporatización se presenta en la encrucijada dentro de la esfera del debate político, al encontrarse en una línea delgada entre diferenciarse de una corporatización de tipo “progresista” o “neoliberal” (esta última se destaca como la antesala a la mercantilización del agua) en el suministro de los servicios públicos de agua potable y saneamiento (Lobina & Hall, 2015). Para Bakker (Bakker, 2003; Bakker, 2005), esta fase de mercantilización significa el punto cúspide del *ambientalismo de mercado*; es decir, concretar el plan neoliberal, intercambiando el agua bajo los principios de eficiencia en el sentido de Pareto, como cualquier otro bien económico:

- Privatización: trae un cambio de propiedad —o una transferencia en la gestión del recurso— del sector público al privado.
- Comercialización: implica cambios en las prácticas de la gestión del recurso, incorporando principios (eficiencia); métodos (evaluación costo-beneficio), y objetivos (máxima ganancia) derivados del mercado (Leys, 2001).
- Mercantilización: es la creación de un bien económico a través de la aplicación de mecanismos de apropiación y estandarización, bienes o servicios, permitiéndole a estos últimos ser intercambiados a un precio determinado en el mercado bajo los principios de la eficiencia económica (Bakker, 2005: 544, en Tagle, Caldera, & Fuente, 2019: 18).

El ambientalismo de mercado, sin embargo, no es un proceso lineal (privatización-comercialización-mercantilización). La privatización puede darse bajo un esquema de comercialización que no sea por completo con fines de lucro; o bien, la comercialización del agua puede originarse previo a un proceso de privatización, incluso sin privatización y desde el dominio público, pero con fines de lucro. En concreto, “el abastecimiento de agua se encuentra en la esfera del negocio y no del bien público siempre y cuando (sin importar que la propiedad sea pública o privada) el objetivo de la gestión sea la maximización de la eficiencia económica en vez de la equidad social” (Bakker, 2003: 43). La corporatización de los organismos públicos prestadores de servicios de agua potable y saneamiento se mueve esencialmente en las esferas de la comercialización y la mercantilización arriba descritas.

La experiencia empírica de este modelo de gestión compilada por McDonald (2015c) muestra una bifurcación de casos, como sintetiza la Tabla 1, neoliberal y progresista, con resultados que dependen de forma directa de sus propios contextos socioculturales y políticos de los cuales son originarios. No obstante, este mismo autor señala que la paradoja de la corporatización se encuentra en que si bien ésta representa, por un lado, una forma de privatizar y comercializar los bienes públicos de una forma económica, por el otro elimina los riesgos de inestabilidad política que implica la participación directa del sector privado en la gestión de los recursos. La corporatización de tipo neoliberal, acorde con la presente propuesta, muestra implicaciones identificadas por McDonald (2015a) que serán relevantes para el caso de estudio seleccionado.

Tabla 1. Tipología de corporatización de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Fuente: elaboración propia con información de McDonald (2015a) y McDonald (2015b).

| Progresista | Neoliberal |
|--|--|
| Propiedad pública | Propiedad pública |
| Objetivos de tipo público o social | Presta poca atención a las cuestiones de equidad y asequibilidad (ausencia de subsidios cruzados y corte del servicio) |
| Resistencia a formas mercantilizadas de los bienes públicos | Orientación altamente comercial (tarifas más elevadas que la contraparte privada) |
| Plataforma para impulsar una prestación del servicio relativamente equitativa y eficaz | Fines de acumulación de capital |
| Tarifas diferenciadas y basadas en subsidios con énfasis en la equidad | Nuevos códigos morales basados en la "Cultura del pago del servicio" |
| Ciudadano con trato de usuario | |

| | |
|--|--|
| <p>El ciudadano, en términos amplios, tiene medios institucionales de incidencia para asegurar en última instancia los resultados de carácter público y beneficio social</p> | <p>Criterios de gestión centrados en las finanzas</p> <p>Refuerzan el valor de su marca</p> <p>Expansión del mercado para el sostén del crecimiento económico</p> <p>Clientes en vez de ciudadanos</p> |
|--|--|

La propuesta de una corporatización de tipo “progresista” es planteada por McDonald (McDonald, 2015a; McDonald, 2015b) como una alternativa a la captura de los organismos operadores de los servicios de agua potable y saneamiento, asegurando resultados de beneficio social a través de un control ciudadano efectivo de formas participativas ampliadas (no sólo de empresarios que buscan beneficio particular); esquemas tarifarios diferenciados en favor de sectores sociales más necesitados y con posibilidad de subsidios cruzados para asegurar el derecho humano al agua; formas de distribución que eviten la inequidad y la mercantilización del recurso hídrico con fines de acumulación.

Abordaje metodológico

A partir del objetivo definido al inicio de la investigación, la aproximación metodológica seleccionada parte de un estudio de caso (el de León,

Guanajuato, México), abordado a partir de un modelo analítico descriptivo, a la luz de las categorías conceptuales de corporatización (McDonald, 2015c) y ambientalismo de mercado (Bakker, 2003; Bakker, 2005). Se trata de un planteamiento cualitativo, que incorporó la técnica denominada análisis del discurso, con apoyo de herramientas Atlas.ti para codificar la información obtenida de una detallada revisión documental, principalmente de documentación oficial y hemerográfica, la cual recuperó el discurso de los actores que dieron paso a las ideas que actualmente configuran y operan el sistema en torno el organismo operador del agua de León, Guanajuato; así como su contraste con un acercamiento de carácter descriptivo-relacional.

La Figura 1 señala las subcategorías de análisis para la codificación en Atlas.ti: diseño institucional y organizacional del organismo operador; discursos de reforzamiento al esquema de ambientalismo de mercado y la corporatización; y los resultados de la gestión, en términos de eficiencia física y financiera en el manejo de los servicios de agua potable y alcantarillado en el municipio de León, Guanajuato.

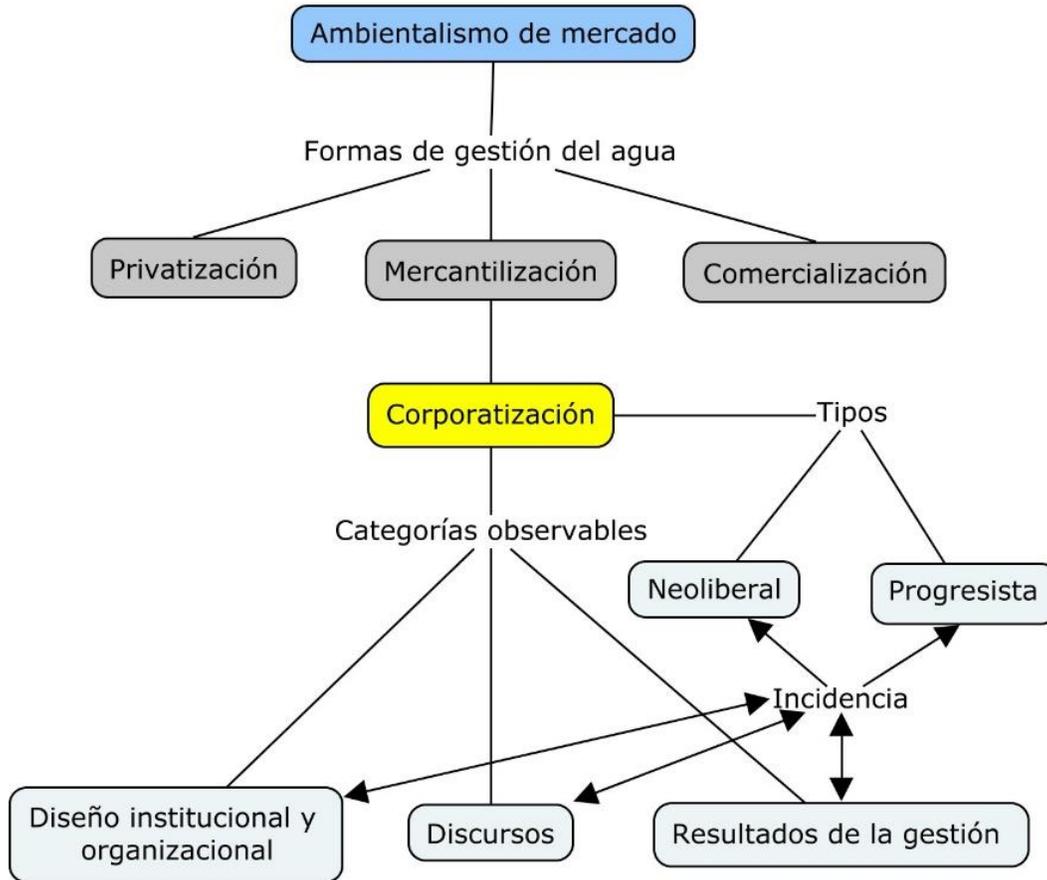


Figura 1. Categorías de análisis y sus observables. Elaboración propia con Cmap Tools.

En la parte descriptivo-relacional de los resultados de la gestión se consideró el análisis de la información física y económica del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL). Dentro de los indicadores como centro de interés para el análisis se consideraron los de tipo físico y comercial: volumen extraído, volumen facturado, volumen facturado doméstico, eficiencia física, tomas totales de agua, tomas domésticas, eficiencia comercial, ingresos totales, ingresos por el servicio de agua potable, gastos totales, ganancias (utilidades), tarifas promedio y tarifas

por bloques de agua, entre otros. Las fuentes de información que retroalimentaron la base de datos se concentraron en los diagnósticos sectoriales de agua potable y saneamiento de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG), así como en el Sistema de Información de Tarifas de Agua Potable del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Todos los datos obtenidos corresponden a información oficial que SAPAL reporta a la CEAG; el único indicador que se generó fue la serie correspondiente a las utilidades del organismo operador. El corte de la información seleccionado (2008-2018) tuvo dos condicionantes: la disponibilidad de la información y la madurez del organismo operador de agua de León, siendo éste de tipo maduro tras más de 30 años de haberse establecido como empresa paramunicipal. La información fue de utilidad para realizar el contraste del comportamiento físico-comercial del organismo y ubicarlo dentro de la tipificación de las categorías de análisis seleccionadas.

Antecedentes y descripción de las bases institucionales del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado en León (SAPAL)

Descripción de la zona de estudio

León de los Aldama es uno de los 46 municipios que conforman el estado de Guanajuato en México, como muestra la Figura 2. Cuenta con una extensión territorial de 1 283.88 km², de los cuales el 16.89 % corresponde a la superficie que ocupa la mancha urbana (INEGI, 2015). La ciudad de León, Guanajuato, está asentada sobre el acuífero del Valle de León, que pertenece a las cuencas del río Lerma-Salamanca y del río Laja, sobre la Región Hidrológica XII, conocida como Lerma-Santiago. De acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), el municipio de León contabilizaba una población de 1 578 626 habitantes, lo que representaba el 26.96 % del total de la población del estado de Guanajuato. El número de viviendas en el municipio era de 386 mil 977 con 96.1 % con agua potable y 98 % con drenaje.



Figura 2. León, Guanajuato, en México. Fuente: Navarro (2010: 15).

La unidad de análisis es el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León (SAPAL), organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene autonomía técnica, jurídica y financiera. Fue creado en marzo de 1982 por decreto gubernamental bajo una comisión provisional que inició los trabajos para formalizar el SAPAL. Pero no fue sino hasta 1985 en que el Consejo Directivo crea formalmente el SAPAL y da a conocer el primer Reglamento Interno bajo el cual se rige (paramunicipal). Dentro de sus

objetivos reglamentarios está prestar los servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado sanitario y aprovechamiento de las aguas residuales tratadas. En el caso de sus objetivos ampliados, se considera la revisión de proyectos hidráulicos, el drenaje pluvial, limpieza y custodia de arroyos, cuidado del medio ambiente y protección ambiental (SAPAL, 2012). El SAPAL cuenta con un sistema de planeación, financiamiento, operación, comercialización, y tecnologías de la información estructurados en gerencias y departamentos para atender los múltiples objetivos que enfrenta.

Actualmente tiene una cobertura de poco más de 1 millón 744 mil habitantes en el municipio de León, con un servicio continuo de agua potable, lo que representa 442 mil predios. El servicio se da en 1 mil 339 colonias de la ciudad y 22 comunidades rurales. En el caso del agua potable, la cobertura es de 96.9 %, mientras el servicio de alcantarillado alcanzó el 98.75 % de la población (CEAG, 2018).

El perfil empresarial del sistema

León se caracteriza por una profunda cultura empresarial arraigada en las actividades curtidora y zapatera desde el siglo XVIII. Dicha idiosincrasia muestra la profunda relación entre gobierno y clase empresarial como algo naturalizado y, por tanto, poco cuestionado por el ciudadano común. En el caso de la gestión del agua en el ámbito local, desde la misma

creación del SAPAL es que se manifiesta la presencia e influencia de la cúpula empresarial en el diseño y desarrollo de la estructura organizacional del organismo. Las cámaras de la curtiduría y la del calzado son las que de forma mayoritaria han dominado la presidencia de SAPAL desde su inicio; algunos de los nombres más destacados son contador público Mauricio Battaglia, empresario del calzado (1986-1987); licenciado Mario Plascencia, empresario del calzado (1988-1992); Sergio Nava Reynaud, empresario curtidor (1995-2000); ingeniero Francisco Obregón Navarro, empresario curtidor (2001-2006); Pedro González García, dirigente en la industria zapatera (2013-2018) (Redacción Correo de Guanajuato, 2007; Zona Franca, 2013).

En 1992, Vicente Guerrero Reynoso, quien ya había sido director general en el primer año de existencia del organismo (1984-1985), se hizo cargo de la presidencia del Consejo Directivo de SAPAL, mientras que la Dirección General estuvo a cargo del contador público Felipe Polo Hernández, persona vinculada con Carlos Medina Plascencia, primer presidente panista de León, Guanajuato. Los primeros dos personajes destacan por el papel trascendental en los años subsiguientes, tanto en ámbito del diseño de la política hídrica del estado para el caso del primero, como para el caso particular de León, del segundo. La llegada de ambos al SAPAL se dio en un momento trascendental en la búsqueda de nuevas fuentes de abastecimiento para la ciudad; la exigencia de los representantes del Consejo Directivo y la experiencia de ambos en el sector privado, los llevó a considerar que para asegurar el agua para el suministro en el mediano y largo plazos era necesario la modernización y profesionalización del SAPAL (Caldera, 2011; Caldera, 2014; Tagle & Caldera, 2013).

Las ideas que estructuraron este sector de la política pública local están en específico en una visión eminentemente de corte empresarial-gerencial. Se plantea “ver el asunto como un negocio”, alejar el organismo de lo político, donde la clave para su operación partía de no verlo como una dependencia municipal de forma tradicional, sino que “era del pueblo administrada por los empresarios” (Caldera, 2009: 199).

Para esto, la visión de la que se intentó partir en ese momento implicaba una planeación a 25 años, aspecto que —según Felipe Polo Hernández— vino a cambiarle la historia de la ciudad, porque a partir del año 1992 se empieza a proyectar toda la acción del organismo operador a largo plazo.

La visión empresarial impresa en la gestión del agua es claramente identificada en los proyectos prioritarios que se plantearon para hacer frente a los retos de la crisis del agua en León a fines del siglo pasado.

Desde sus inicios, el SAPAL no sólo presionó por la descentralización del servicio, también empujó por conseguir la autonomía real con respecto de los intereses políticos coyunturales tanto del gobierno municipal como del estatal, y contrarrestar con un fortalecimiento en este asunto de los empresarios locales en una posición privilegiada para la toma de decisiones en el uso y manejo del agua (Caldera, 2012). En el servicio de agua potable, quienes tienen realmente el control son los empresarios locales a través del Consejo Directivo del SAPAL (Caldera, 2014). Dicha autonomía representa el principal valor que ha guiado el diseño institucional en la gestión del agua para el caso de León.

El planteamiento de la autonomía en la gestión del agua en León se encuentra íntimamente vinculado con el discurso de afianzamiento de

dicho valor a través de la eficiencia empresarial y participación de aquellos que se consideran los principales involucrados.

En León, la consecución de ese valor ha estado ligado a un manejo autónomo del sistema, encabezado por empresarios, quienes además asumen la representación legítima de la sociedad, junto con la de los sindicatos alineados y los dos partidos mayoritarios.

La siguiente sección identifica en la configuración organizacional de SAPAL su perfil gerencial, base estructural de la corporatización.

Configuración organizacional de SAPAL

La idea de configuración organizacional (Tabla 2) fue propuesta por Mintzberg (1999), la cual intenta identificar tipos de organizaciones a partir de la interrelación entre parámetros de diseño estructural (partes del organigrama), flujos de comunicación, mecanismos de coordinación, incluso factores de situación de contexto. Sin intentar adentrarse en las tipologías ideales propuestas por Mintzberg (1999: 341) (simple o empresarial, divisional, adhocracia, burocracia maquilinal, burocracia profesional y misionera), y sólo concentrándonos en la configuración propia de SAPAL, se puede decir que ésta es de tipo empresarial, pues el peso lo tiene el ápice estratégico, que en este caso está representado en el Consejo Directivo del organismo operador, el cual toma las principales decisiones, y las instrumentaliza a través del director general, quien se

convierte en un "CEO" (por las siglas en inglés de *Chief Executive Officer*) de la organización, como responsable de la gestión y dirección administrativa.

Tabla 2. Elementos de la configuración organizacional de SAPAL.

Fuente: elaboración propia.

| Dimensión | Características |
|------------|--|
| Estructura | La pieza clave del funcionamiento es el ápice estratégico encarnado en el Consejo Directivo, que instrumentaliza su designio a través del director general, quien ejerce supervisión directa sobre la línea media (técnica y comercial) y sus respectivos núcleos operativos |
| Contexto | Dinámico, con autonomía de la esfera política, pero dependiente de la esfera económica. La regulación desde entes externos es difusa y débil |
| Estrategia | Consolidación de mercado como cuasi-monopolio y en constante expansión |

Si bien la facultad de nombrar cada tres años al Consejo Directivo de SAPAL corresponde al Ayuntamiento de León, desde su origen en 1985 (incluso con el antecedente del organismo de transición de 1982) se ha dejado a las cámaras empresariales incidir en el nombramiento de sus integrantes, proponiendo ternas al alcalde y al ayuntamiento.

En las últimas versiones del Reglamento Interno de SAPAL se ha estructurado al Consejo Directivo con un presidente, un secretario, un tesorero y un número establecido de vocales (en 2009 pasó de 11 a 17

miembros), determinado por la siguiente directriz de designación por parte del Ayuntamiento del municipio de León (Tabla 3):

1. Ocho consejeros propuestos por el presidente municipal a partir de las ternas enviadas por las siguientes cámaras empresariales y organización sindical (de éstos, se pasó de 6 a 8 en la reforma de 2009):
 - a) Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
 - b) Cámara de la Curtiduría.
 - c) Cámara del Calzado.
 - d) Cámara de Comercio.
 - e) Cámara de la Construcción.
 - f) Centro Patronal de León (Coparmex).
 - g) Asociación de Empresas Proveedoras Industriales de México, A.C.
 - h) Representación sindical.

2. Tres consejeros propuestos por el presidente municipal a partir de la terna lanzada por colegios de profesionistas, instituciones de investigación o de educación superior (éstas son los que se ampliaron en el reglamento de 2009).

3. Tres consejeros propuestos igual por el presidente municipal a partir de las ternas que le presenten otras cámaras o asociaciones que representen actividades económicas en el municipio (además de las ya mencionadas en el punto uno); instituciones u organizaciones de la

sociedad civil, cuyo objeto sea proteger el derecho humano al agua; y organizaciones de la sociedad civil que representen a la mujer (los dos últimos tipos de organizaciones se sumaron en la reforma al reglamento de 2017).

4. Además, se integran como vocales tres representantes del ayuntamiento (síndicos y regidores).

La renovación del Consejo es cada tres años, pero el 50 % de sus miembros puede ser ratificado por un periodo más. Su función es honorífica y sin retribución monetaria.

Tabla 3. Conformación del Consejo Directivo 2013-2022. Fuente: elaboración propia a partir de SAPAL (2019c)

| 2013-2016 | Representación | 2016-2019 | Representación | 2019-2022 | Representación |
|---------------------------|--|-------------------------------|----------------|---------------------------------|----------------|
| Roberto González Martínez | Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra) | Roberto González Martínez | Canacintra | José de Jesús Hernández Fuentes | Canacintra |
| Sergio Castro Enríquez* | Cámara de la Industria de Curtiduría del Estado | Luis Gerardo González Navarro | CICUR | Luis Gerardo González Navarro | CICUR |

| | | | | | |
|--|---|------------------------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------|
| | de Guanajuato (CICUR) | | | | |
| Pedro González García** | Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) | Pedro González García** | CICEG | José David González Flores | CICEG |
| Luis Ernesto Collazo Rosales | Asociación Nacional de los Proveedores del Calzado (ANPIC/API MEX) | Luis Ernesto Collazo Rosales | APIMEX/API MEX | Juan Carlos Cashat Padilla | APIMEX/API MEX |
| Óscar Garza Romo* | Confedera- ción de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Canaco Servytur) | Juan Carlos Moreno Rodríguez | Canaco Servytur | Juan Carlos Moreno Rodríguez | Canaco Servytur |
| Manuel Ernesto Vázquez Muñoz* | Cámara Mexicana de la Industria de la | Santiago Villanueva Martínez | CMIC | Santiago Villanueva Martínez | CMIC |

| | | | | | |
|----------------------------|---|---------------------------------|--|---------------------------------|----------|
| | Construcción (CMIC) | | | | |
| Jorge Ramírez Hernández * | Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) | José Antonio Morfín Villalpando | Coparmex | Juan Antonio Morfín Villalpando | Coparmex |
| Héctor Hugo Varela Flores | Confederación Nacional de Trabajadores (CTM) | Héctor Hugo Varela Torres | CTM | Héctor Hugo Varela Torres | CTM |
| Alejandro Arenas Ferrer | Colegio de Ingenieros Civiles de León (CICL) | Alejandro Arenas Ferrer | CICL | Martín Bessonart Arena | CICL |
| Héctor Rodríguez Aparicio* | Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato (Cecyteg) | Jesús Aguilera Rodríguez | Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (Canadevi) | Jesús Aguilera Rodríguez | Canadevi |
| Jazmín Paola López Vázquez | Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de | Vicente Lahúd Martínez | ITSEM | Jorge Ramírez Hernández ** | ITESM |

| | | | | | |
|---|---|--|---------|---|------------------------|
| | Monterrey (ITESM) | | | | |
| Luz Graciela Rodríguez Martínez* | AMMJE | Claudia Ivonne Hieber Sánchez | AMMJE | Claudia Ivonne Hiebert Sánchez | AMMJE |
| Alejandro Zermeño Padilla | Asociación Mexicana de Mujeres Empresaria (ANTAAC) | Alejandro Zermeño Padilla | ANTAAC | Vicente Lahúd Martínez | Americana de Cueros |
| Leonardo Lino Briones* | Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF) | Luis María Lozano Ontiveros | IMEF | Luz María Lozano Ontiveros | IMEF |
| Luis Ernesto Ayala | Síndico | Luis Ernesto Ayala | Síndico | Christian Javier Cruz Villegas | Síndico |
| José Luis Manrique Hernández | Regidor | José Luis Manrique Hernández | Regidor | Gabriel Durán Ortiz | Regidor |
| Jesús Vázquez García | Regidor | Jesús Vázquez García | Regidor | Gilberto López Jiménez | Regidor |

* Integrantes que repiten del Consejo Directivo (2010-2013). ** Fungen como presidentes del Consejo Directivo en el periodo.

La conformación del Consejo Directivo, a partir de ciertos representantes de cámaras empresariales, de profesionistas y hasta

instituciones académicas, como se ve en la Tabla 3, sigue a lo establecido en el propio reglamento, aunque se identifica que las últimas llegan a postular no a académicos sino a empresarios conocidos en la región, como es el caso de Vicente Lahúd Martínez y Jorge Ramírez Hernández, quien además funge como presidente del último Consejo Directivo.

El papel del Consejo Directivo de SAPAL es decisivo en el entendimiento del funcionamiento de la organización; el rol del presidente es clave, pues ejerce un liderazgo público relevante y visiblemente influyente en el estilo que adquiere durante el ciclo de tres años que dura en el encargo.

La mancuerna presidente-director general es también importante, dada la sinergia que hay entre decisiones del Consejo Directivo, y la derivación en ejecución de las estrategias y operaciones necesarias con supervisión directa del director general.

El director general es designado por el Consejo Directivo y ejecuta, como ya se dijo, las determinaciones del Consejo Directivo; y coordina y supervisa las unidades administrativas, entre otras atribuciones establecidas en el artículo 93 del Reglamento Interno del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León.

Los directores generales en la historia del organismo (Tabla 4) han tenido un perfil gerencial, con formación profesional en las áreas de administración de empresas, finanzas y planeación de proyectos (en específico en el sector hídrico); algunos de ellos incluso con experiencia previa dentro del propio SAPAL (de entre 15 y 25 años al momento de ser nombrados directores generales), o en otros organismos operadores de agua del país.

Tabla 4. Directores generales de SAPAL 1992-2018. Fuente:
elaboración propia a partir de revisión hemerográfica.

| Nombre | Periodo en la dirección | Experiencia previa | Formación |
|----------------------------|--------------------------------|--|---|
| Felipe Polo Hernández | 1992-2007 | Gerente bancario | Contador público, experto en finanzas |
| Emiliano Rodríguez Briseño | 2007-2012 | Director de organismos operadores de agua en Querétaro y Guadalajara | Ingeniero civil, experto en planeación hídrica |
| José Enrique Torres López | 2012-2016 | Director de planeación y proyectos de SAPAL (16 años) | Ingeniero civil, experto en planeación hídrica |
| Leonardo Lino Briones | 2016-2018 | Tesorero del Consejo Directivo de SAPAL | Administrador, especialidad en finanzas |
| Enrique Haro Maldonado | 2018- | Subdirector técnico en SAPAL (25 años) | Ingeniero civil, experto en planeación y administración hídrica |

Para el caso de León, tanto Cabrero (1995) como Téllez (2014) dan cuenta de un proceso iniciado en la segunda mitad de la década de 1980 de “tecnocratización” de la administración pública municipal por vía paralela de instrumentación de técnicas provenientes de la empresa privada (planeación estratégica, reingeniería de procesos y desarrollo

organizacional), llevadas al gobierno por empresarios que han incursionado en la vida política; así como un impulso de la participación ciudadana, en particular de empresarios en consejos “ciudadanos”, consultivos o directivos, en las principales dependencias del gobierno local.

El interés principal de estos empresarios, según Téllez (2014: 215), para participar en dichos consejos de instancias del gobierno local tiene que ver con áreas estratégicas de la gestión pública municipal: “La expedición de autorizaciones (de construcción), licencias y permisos de uso del suelo; formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial; gestiones jurídicas; contraloría; servicios públicos concesionados; garantizar el acceso a la información pública; atracción de inversiones (...)”.

La idea de participación ciudadana dominante en León, Guanajuato, parece sintetizarse en una doble noción de instrumentación: “1) el participar para influir y transformar la ciudad hacia un ambiente óptimo para los habitantes; 2) la instrumentación institucional de la participación social para legitimar las acciones del gobierno local” (Téllez, 2014: 218).

Resultados

La presente sección realiza un análisis de la información física y comercial del SAPAL, con la finalidad de mostrar las características referentes a un modelo de corporatización del agua de tipo neoliberal, como señala la literatura revisada, pero también como resultado de las ideas que dieron forma a la actual configuración del organismo. Los ejes que se detallan son el aspecto físico, comercial, financiero y social. Para el aspecto físico se abordarán cuestiones referentes a cantidad, calidad, cobertura, continuidad, pérdidas y tratamiento; para el ámbito comercial, análisis de las tarifas, y su comparación con empresas privadas y mixtas; en cuanto al tema financiero, se incorporan los ingresos, gastos y utilidades; en el componente social se incluye acceso, asequibilidad y tolerancia a la morosidad; todos estos ejes acordes con la tipificación del enfoque de análisis seleccionado. En la sección metodológica se mencionó la fuente de los datos revisados para esta sección.

Eficiencia física

En el aspecto físico, León depende de fuentes subterráneas de los acuíferos del Valle de León, la Muralla y río Turbio, los cuales constituyen el 99.8 % de la fuente de abastecimiento de agua de SAPAL; el 0.2 % restante proviene de la presa El Palote (CEAG, 2018; Municipio de León, 2013). El volumen extraído respecto al volumen concesionado por Conagua es de 74.7 % de los 115 millones de metros cúbicos (mm³). De este volumen extraído, la cobertura tanto de macromedición como de micromedición ha sido del 100 % para los 11 años de análisis (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018). La Tabla 5 sintetiza parte de la información revisada en este apartado.

Tabla 5. Indicadores físicos del organismo operador (SAPAL) de 2008 a 2018. Fuente: elaboración propia con información de CEAG (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018).

| Año | Volumen total extraído (mm³) | Volumen facturado total (mm³) | Eficiencia física (%) | Agua tratada (%) | Tomas totales de agua (miles) | Volumen facturado doméstico (mm³) |
|------------|--|---|------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|---|
| 2008 | 81.1 | 47.3 | 58 | Nd | 337 | 42.7 |
| 2009 | 80 | 48.0 | 60 | Nd | 348 | 43.1 |
| 2010 | 78.5 | 46.8 | 60 | Nd | 358 | 42.1 |
| 2011 | 81.4 | 52.0 | 64 | Nd | 369 | 41.9 |
| 2012 | 80.1 | 51.2 | 64 | Nd | 383 | 40.5 |
| 2013 | 80.2 | 53.5 | 67 | Nd | 392 | 40.7 |
| 2014 | 79.7 | 51.4 | 64 | Nd | 402 | 39.8 |

| | | | | | | |
|------|------|------|----|------|-----|------|
| 2015 | 80.7 | 52.4 | 65 | 95.3 | 416 | 40.3 |
| 2016 | 82.9 | 54.2 | 65 | 95.2 | 428 | 41.5 |
| 2017 | 86.9 | 55.9 | 64 | 95.1 | 440 | 42.9 |
| 2018 | 86.0 | 55.9 | 65 | 94.8 | 451 | 42.8 |

Con un crecimiento poblacional de 36 % entre 2008 y 2018, pasando de 1 278 087 habitantes a 1 744 013, se tiene que la cobertura de agua potable ha sido del 91 % para 2012, 96.1% para 2015 y 96.93 % en 2018 (CEAG, 2018; INEGI, 2005). El crecimiento de las tomas totales de agua, entre domésticas, comerciales, industriales y públicas, ha sido de 33.85 % entre 2008 y 2018. Para el mismo periodo, las tomas domésticas crecieron 22 %, mientras que las tomas con fines económicos aumentaron 24 %. En el consumo de agua potable, el volumen para uso doméstico se incrementó 0.16 %, mientras que los usos económicos registraron un aumento en el consumo de 168 %. Ha disminuido el caso de las tomas con servicio continuo, al pasar de 98 % en 2011 a 93 % en 2018; en tanto que la dotación litros/persona/día también ha mostrado una baja, al pasar de 139 a 129 entre 2008 y 2018, situación análoga para el consumo promedio, pasando de 73 a 70 litros/persona/día en el mismo lapso (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018).

Respecto a la eficiencia física, sigue siendo un tema pendiente, dado que el volumen de fugas del organismo operador se situó en 2018 en pérdidas por 30.11 mm³. La eficiencia física promedio del periodo (2008-2018) fue de 63.27 %, con pérdidas promedio anual de 29.8 mm³ y pérdidas acumuladas de 328.5 mm³ de agua para dicho periodo (CEAG, 2012, CEAG, 2014; CEAG, 2018).

En el tema de la calidad no hay registro de problemas en el agua subterránea de los acuíferos; de hecho, presenta una calidad adecuada (Municipio de León, 2013); no obstante, no se dispone de información pública que indique la afectación que pudiesen estar sufriendo las fuentes subterráneas por el problema de sobreexplotación, en especial en concentraciones de flúor y arsénico. El problema de la calidad en el agua de León se identifica esencialmente con las fuentes superficiales vinculadas con el río Turbio; situación que no corresponde a la presa El Palote, dada su ubicación aguas arriba de la mancha urbana de la ciudad (Municipio de León, 2013). En el caso del indicador de volumen desinfectado, se tiene que éste ha sido prácticamente del 100 % en todos los años de análisis, cosa análoga con la potabilización que es cercana al 100 %, dado que SAPAL señala cumplir con la norma NOM-127-SSA-1997 relacionado con la potabilización microbiológica (CEAG, 2014; CEAG, 2018).

Para las aguas residuales, SAPAL en 2018, con 19 plantas de tratamiento, tuvo una cobertura de 94.8 % de toda el agua residual, es decir, se sanearon 52.9 mm³ (IMPLAN, 2018). De este volumen tratado, 37 mm³ se descargaron en cauces federales para reducir el impacto ambiental (IMPLAN, 2019).

Praxis comercial: las tarifas

Incorporándonos a la esfera comercial del agua potable, la estrategia de SAPAL ha estado enfocada a la ofensiva, si se comparan componentes físicos con los económicos. Considerando el consumo doméstico, se tiene que mientras el volumen facturado de agua doméstica se ha mantenido estable entre 42.7 y 42.8 mm³ para el lapso 2009-2018, el monto facturado, por el contrario, ha tenido un crecimiento espectacular de 127 % para el mismo periodo, pasando de 496 millones a 1 127 millones de pesos; ello, como resultado del incremento sostenido anual de las tarifas de agua potable para este uso.

En esta última variable, la evolución de las tarifas de SAPAL ha sido un factor importante, que cumple dos tareas: a) robustecer la capacidad financiera del organismo, y b) contener el crecimiento de la demanda de agua por parte de los usuarios. La Tabla 6 considera tres bloques de consumo para uso doméstico: 0-10 m³, 0-20 m³ y 0-30 m³. El incremento de las tarifas para dichos bloques de consumo entre 2008 y 2018 ha sido de 162 % para el primero, 166 % para el segundo y 168 % para el tercero. Estas tarifas, de acuerdo con SAPAL, consideran el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento de las aguas grises. La tarifa promedio por m³ ha pasado de \$17.4 en 2011, dato disponible, a \$29.4 en 2018, es decir, se ha incrementado 69 % en ocho años.

Tabla 6. Evolución tarifas de SAPAL en consumos de 10, 20 y 30 m³.

Fuente: elaboración propia con información del IMTA (2019).

| Año | 0-10 m³ | 0-20 m³ | 0-30 m³ |
|------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2008 | \$72.7 | \$197.9 | \$326.6 |
| 2009 | \$78.1 | \$212.7 | \$351 |

| | | | |
|------|---------|---------|---------|
| 2010 | \$83.9 | \$228.5 | \$377.1 |
| 2011 | \$103.2 | \$281.3 | \$464.1 |
| 2012 | \$112.3 | \$305.8 | \$504.7 |
| 2013 | \$122.1 | \$332.5 | \$548.7 |
| 2014 | \$132.8 | \$361.6 | \$596.6 |
| 2015 | \$150.7 | \$414.2 | \$688.7 |
| 2016 | \$163.1 | \$449.7 | \$748.1 |
| 2017 | \$176.1 | \$485.6 | \$807.8 |
| 2018 | \$191.1 | \$526.9 | \$876.6 |

La atención en la estructura tarifaria que presenta la paramunicipal resalta cuando se compara con esquemas tarifarios de otros organismos operadores, ya sean paramunicipales, mixtos, o sólo de participación privada.

Comparando las tarifas de SAPAL con modelos de participación privada como Aguascalientes (ProActiva Medio Ambiente: ICA, FCC y VEOLIA), o mixtos como Cancún (Aguakan: Bal-Ondeo, Grupo Peñoles y Suez) y Saltillo (Aguas de Saltillo: Aguas de Barcelona y Aguas de Saltillo), se identifica que el esquema tarifario de SAPAL resulta más agresivo socioeconómicamente que el de sus contrapartes privadas.

Para un tramo de consumo de 0-10 m³ (Figura 3), en el periodo 2006-2018, Aguascalientes presentaba la tarifa más alta de los cuatro casos, con \$94.81 en 2006, seguida de León con \$57.40. Esta tendencia se mantuvo hasta 2015, en donde ambos organismos operadores ofrecieron la misma tarifa de \$150 pesos; pero a partir de 2016, SAPAL se despegó de los organismos operadores concesionados, al tener en

2018 una tarifa de \$191.13, lo que representa un servicio 16 % más caro que Aguascalientes, 94.8 % más que Cancún y 426 % más que Saltillo.

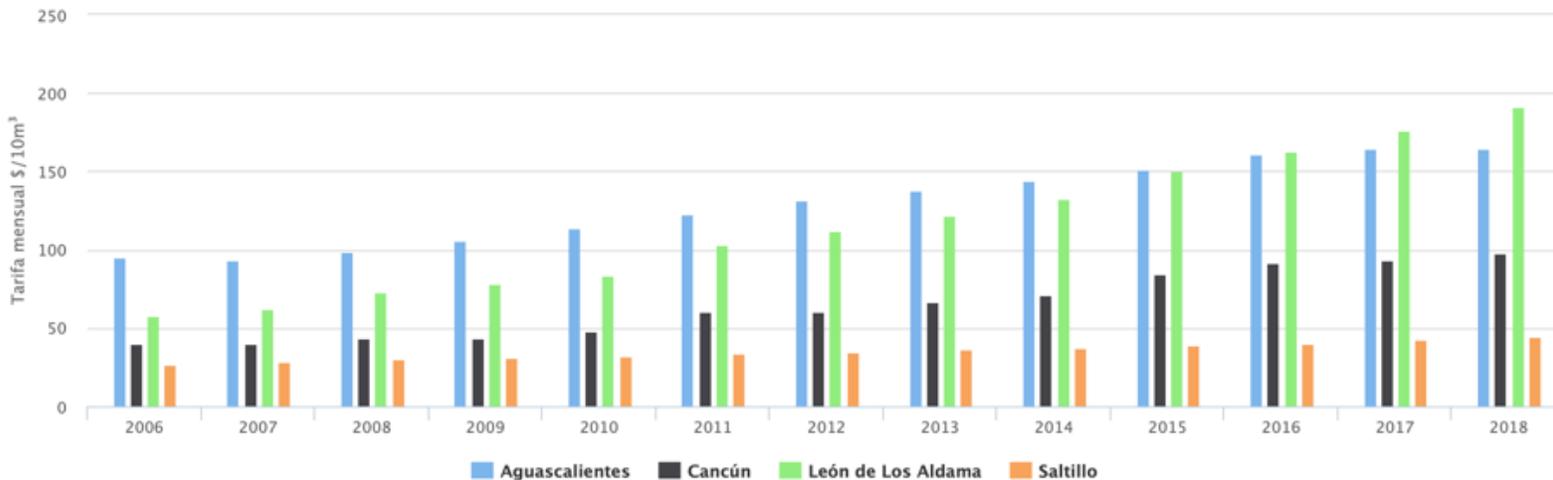


Figura 3. Comparativo histórico 2006-2018 de las tarifas de agua potable para uso doméstico de León, Aguascalientes, Cancún y Saltillo para un tramo de 0-10 m³. Fuente: elaborado con el IMTA (2019).

Para el rango de consumo 0-20 m³ (Figura 4), SAPAL desde 2006 ha ofrecido el servicio más caro, en comparación con los organismos privatizados o mixtos; sin embargo, destaca que la proporción de las tarifas ha crecido sensiblemente en SAPAL con respecto a las privadas. En 2006 SAPAL ofrecía un servicio más caro que Aguascalientes en 14.56 %, 214 % más que Cancún y 223% más que en Saltillo; para 2018, estas proporciones se ampliaron de modo considerable: 192 % más elevado que Aguascalientes, 224 % más que Cancún y 316 % más que Saltillo.

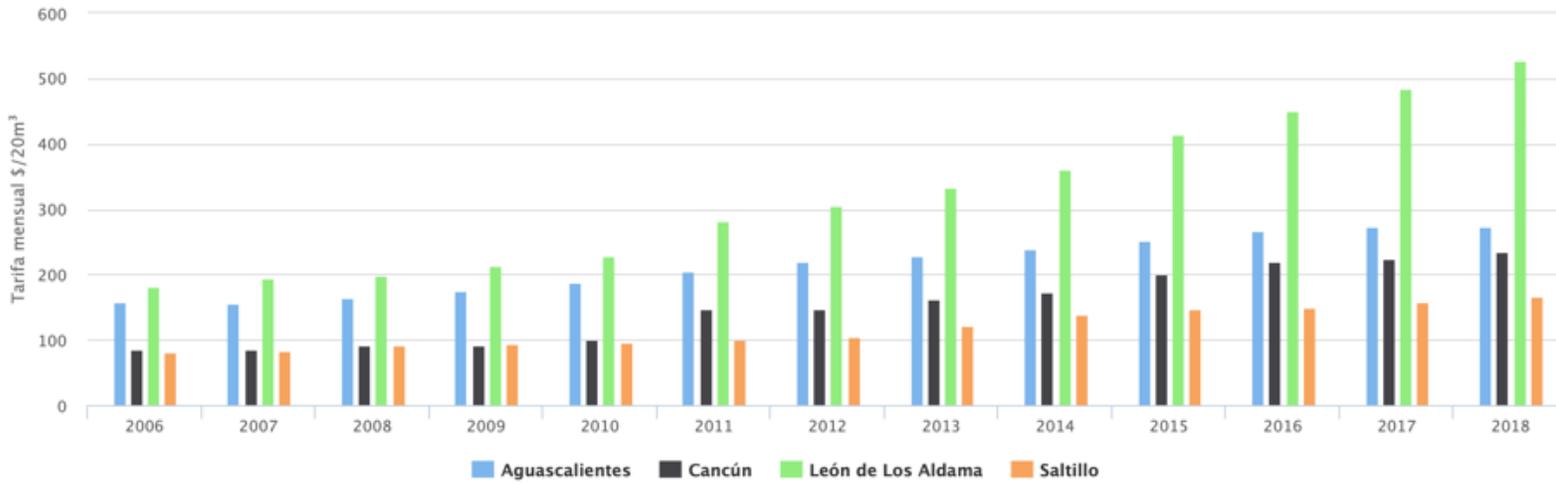


Figura 4. Comparativo histórico 2006-2018 de las tarifas de agua potable para uso doméstico de León, Aguascalientes, Cancún y Saltillo para un tramo de 0-20 m³. Fuente: elaborado con el IMTA (2019).

En esta misma lógica, comparando las tarifas de SAPAL con otros 81 organismos operadores en el ámbito nacional, el Sistema de Información de Tarifas de Agua Potable del IMTA señala que en 2018 SAPAL tenía la tercera tarifa más cara para el tramo de consumo 0-10 m³ con \$191.13, sólo por debajo de Naucalpan con \$195.80 y Nogales con \$203.75. En los casos de tramos de consumo tanto de 0-20 m³ y 0-30 m³, SAPAL tiene las tarifas más elevadas dentro de los 82 organismos de los que se tiene información (IMTA, 2019).

Aspectos financieros y utilidades económicas

La dinámica de la estructura tarifaria de SAPAL, junto con su alta eficiencia comercial, con un promedio de 92 % entre 2008-2018 (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018), ha impactado de forma considerable los ingresos de la paramunicipal. Reflejo de ello es el sensible crecimiento en el ingreso total por m³ extraído, el cual creció 98 % de 2009 a 2018, a pesar de que la eficiencia física sigue estancada en 62 % en promedio para el mismo periodo; es decir, la oferta física del recurso se ha mantenido constante mientras las tarifas se han ajustado de modo considerable al alza. Así, es relevante analizar la variable utilidades de la paramunicipal, la cual resulta de restar los gastos totales a los ingresos totales que se muestran en la Tabla 7.

Tabla 7. Indicadores comerciales del organismo operador (SAPAL) de 2008 a 2018. Fuente: elaboración propia con información de CEAG (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018).

| Año | Monto facturado doméstico (millones de pesos) | Eficiencia comercial (%) | Ingresos totales (millones de pesos) | Ingresos por servicios de agua potable | Gastos totales (millones de pesos) | Utilidades (millones de pesos) |
|------------|--|---------------------------------|---|---|---|---------------------------------------|
| | | | | | | |

| | | | | (millones de pesos) | | |
|------|-------|----|-------|------------------------|-------|------------|
| 2008 | nd | 96 | 959 | 564 | 720 | 239 |
| 2009 | 496 | 96 | 952 | 614 | 804 | 147 |
| 2010 | nd | 96 | 1 018 | 648 | 916 | 102 |
| 2011 | 628 | 88 | 1 139 | 797 | 1 005 | 133 |
| 2012 | 676 | 91 | 1 252 | 887 | 1 141 | 111 |
| 2013 | 726 | 93 | 2 075 | 963 | 1 163 | 911 |
| 2014 | 789 | 91 | 1 452 | 1 047 | 1 265 | 186 |
| 2015 | 867 | 91 | 1 619 | 1 143 | 1 354 | 264 |
| 2016 | 968 | 91 | 1 793 | 1 282 | 1 445 | 347 |
| 2017 | 1 058 | 90 | 1 881 | 1 399 | 1 700 | 181 |
| 2018 | 1 127 | 89 | 2 021 | 1 467 | 2 005 | 16 |

Como se aprecia, la paramunicipal registra números negros en su contabilidad para todo el periodo de análisis seleccionado (2008-2018). El promedio anual de utilidades para este lapso se sitúa en 240 millones de pesos, mientras que el agregado total de utilidades en estos 11 años rebasa los 2 637 millones de pesos, mismo dato que ya destacaba SAPAL en su sitio web (SAPAL, 2016).

Esta fortaleza financiera mostrada por el SAPAL le ha permitido obtener una Calificación Crediticia Ficht Rating AAA dentro de los mercados financieros, que representa la máxima certificación para organismos operadores de agua en el país. La calificadora *Fich Ratings* certifica la legitimidad de los ingresos de SAPAL como el principal atributo

de la paramunicipal por su solidez financiera, fuerte administración y eficiente planeación (SAPAL, 2019b):

“Los ingresos operativos facturados registran un dinamismo bueno en los últimos 5 años con una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de 10.3 %. En 2018, los ingresos operativos facturados ascendieron a 2 mil 597 millones de pesos.

SAPAL cuenta con un perfil financiero fuerte considerando sus elevados márgenes financieros, así como su posición baja en endeudamiento y perfil sólido de liquidez. El organismo no registra deuda bancaria y el único compromiso de largo plazo que presenta es con un saldo bajo de 38.9 millones al cierre de 2018 (‘Reconocen a SAPAL como un organismo financieramente sólido y estable’, SAPAL, 8 de octubre de 2019)”.

El distintivo financiero que posee le autodefine como un modelo referente para otros municipios en el país (SAPAL, 2019b), resultado de su amplia capacidad de organización en la parte financiera, sustentada por la cultura de pago del ciudadano leonés.

Aspectos sociales: acceso y asequibilidad

La fortaleza económica que presenta el SAPAL tiene su raíz en la cultura del pago que ha logrado impregnar a sus consumidores, en especial el doméstico, lo que conlleva a ubicar las tarifas de SAPAL en términos del salario mínimo, para determinar qué tan asequibles son para las familias leonesas. Previo a este análisis, se identifica que el esquema tarifario de SAPAL no contempla tarifas diferenciadas o algún esquema de subsidio cruzado; su sistema tarifario es uniforme, sin diferenciar entre el perfil socioeconómico de la población que atiende.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que los costos del agua no deben superar el 3 % de los ingresos del hogar. La Tabla 8 muestra la accesibilidad económica de las tarifas de SAPAL a los usuarios domésticos para la ciudad de León.

Tabla 8. Asequibilidad de las tarifas de SAPAL (\$). Fuente: elaboración propia con información de CEAG (CEAG, 2012; CEAG, 2014, CEAG, 2018) y de la Comisión de Salarios Mínimos (2019).

| Año | Tarifa consumo 0-10 m ³ | 3 % de un salario mínimo | 3 % de dos salarios mínimos | 3 % de tres salarios mínimos |
|-----|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | | | | |

| | | | | |
|------|---------|--------|---------|-------|
| 2008 | \$72.7 | \$45.8 | \$91.7 | \$137 |
| 2009 | \$78.1 | \$47.9 | \$95.8 | \$143 |
| 2010 | \$83.9 | \$50.2 | \$100 | \$150 |
| 2011 | \$103.2 | \$52.3 | \$104.6 | \$156 |
| 2012 | \$112.3 | \$53.1 | \$106.3 | \$159 |
| 2013 | \$122.1 | \$55.2 | \$110.4 | \$165 |
| 2014 | \$132.8 | \$57.3 | \$114.7 | \$171 |
| 2015 | \$150.7 | \$63 | \$126.1 | \$189 |
| 2016 | \$163.1 | \$65.7 | \$131.4 | \$197 |
| 2017 | \$176.1 | \$72 | \$144 | \$216 |
| 2018 | \$191.1 | \$79.5 | \$159 | \$238 |

Considerando un tramo de consumo 0-10 m³, la tarifa de la paramunicipal supera el 3 % de un salario mínimo para el lapso 2008-2018. Si se considera el 3 % de dos salarios mínimos, se tiene que de 2008 a 2011 las tarifas eran asequibles; no obstante, dejaron de serlo entre 2012 y 2018. Sólo con el 3 % de tres salarios mínimos las tarifas de SAPAL son asequibles. Esta información refleja la ausencia de compromiso de SAPAL para garantizar que sus tarifas sean asequibles para los usuarios domésticos en León.

El tema de asequibilidad está vinculado de forma directa con el número de tomas canceladas por SAPAL en usuarios domésticos por año. El organismo señala que en caso de incidir en morosidad se ejecuta el corte del servicio de agua potable al sexto mes, cancelando físicamente la toma. De acuerdo con información de transparencia de la paramunicipal, se señala que de 2010 a 2018 la proporción de tomas

domésticas canceladas por morosidad de seis meses consecutivos con respecto al total de tomas domésticas ha crecido de modo sensible. La información obtenida señala que mientras en 2010 la proporción era de 18.7 %, para 2018 pasó a 33.9 %, lo que representa en cartera vencida para el SAPAL de 539 millones de pesos (CEAG, 2012; CEAG, 2014; CEAG, 2018).

Discusión

La disputa en las últimas décadas por determinar entre un modelo de gestión social o económico del agua ha sido una constante, sobre todo por la sensibilidad político-social implícita en el líquido ante la representación social “el agua como vida.” En el ámbito global se han generado una serie de movimientos sociales de resistencia ante la incursión de los criterios y mecanismos de mercado para su gestión. En concreto, se apela al derecho humano al agua y a la sustentabilidad del líquido, como aspectos prioritarios para rechazar tajantemente la posibilidad de que la gestión se encuentre en la esfera del negocio y no del bien público.

A pesar de ello, los promotores del neoliberalismo han logrado introducir el pensamiento de mercado, como tercera vía, en la gestión del recurso por parte de los entes públicos. Bajo el esquema de

corporatización, propiedad pública con comportamiento privado, se han dado pasos para estructurar la lógica del ambientalismo de mercado en el sector agua.

El análisis de la información física y comercial del agua en León, Guanajuato (2008-2018), refleja una serie de características que enmarcan el modelo de gestión de SAPAL como corporatizado de tipo neoliberal. La Tabla 9 empata los rasgos característicos de dicho tipo de corporatización revisados en la sección del encuadre teórico con el comportamiento que presenta el organismo operador.

Tabla 9. Rasgos característicos del modelo de gestión del agua de SAPAL. Fuente: elaboración propia.

| Corporatización de tipo neoliberal | Modelo de gestión del agua de SAPAL |
|--|---|
| Propiedad pública | SAPAL es un organismo público descentralizado de la administración pública municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene autonomía técnica, jurídica y financiera Su Consejo Directivo está integrado mayormente por empresarios |
| Presta poca atención a las cuestiones de equidad y asequibilidad (ausencia de subsidios cruzados y corte del servicio) | No contemplan tarifas diferenciadas No hay un esquema de subsidio cruzado No se garantiza la asequibilidad para el tramo de consumo 0-10 m ³ considerando 3 % de un salario mínimo para el lapso 2008-2018 |

| | |
|---|--|
| | De 2012 a 2018 no se garantiza la asequibilidad considerando el 3 % de dos salarios mínimos para el tramo de consumo 0-10 m ³ |
| Orientación altamente comercial (tarifas más elevadas que la contraparte privada) | <p>SAPAL tiene tarifas más elevadas que aquellos modelos de gestión de participación privada como Aguascalientes (ProActiva Medio Ambiente: ICA, FCC y VEOLIA), o mixtos como Cancún (Aguakan: Bal-Ondeo, Grupo Peñoles y Suez) y Saltillo (Aguas de Saltillo: Aguas de Barcelona y Aguas de Saltillo)</p> <p>Con una tarifa en 2018 de \$191.13, para un tramo de consumo de 0 a 10 m³, SAPAL tuvo un cobro por el servicio 16 % más cara que Aguascalientes, 94.8 % más que Cancún y 426 % más que Saltillo.</p> <p>En el tramo de consumo 0 a 20 m³, SAPAL cobró una tarifa de \$526 pesos, que representó una diferencia superior en 192 % con respecto a Aguascalientes, 224 % con Cancún y 316 % con Saltillo.</p> |
| Fines de acumulación de capital | <p>El promedio de utilidades anuales de SAPAL entre 2008 y 2018 es de 240 millones de pesos por año</p> <p>Acumula en sus cuentas bancarias 2 637 millones de pesos en 11 años</p> <p>En 2016 SAPAL señaló disponer en sus cuentas bancarias poco más de dos mil millones de pesos (SAPAL, 2016)</p> |
| Nuevos códigos morales basados en la "Cultura pago del servicio" | El proceso de comercialización del agua, además de las tarifas establecidas por SAPAL, se visualiza con el aumento en la responsabilidad de pago por parte de los "usuarios" para mantener el servicio de agua potable en sus viviendas. Reflejo de ello es la proporción de tomas canceladas frente a tomas totales para el uso doméstico, que ha pasado de 18 al 33 % entre 2010 y 2018. |

| | |
|---|---|
| | La ausencia del pago por parte de los usuarios conlleva la cancelación del servicio, tal como ocurre en la esfera de la provisión de servicios por parte del sector privado |
| Criterios de gestión centrados en las finanzas | SAPAL cuenta con la Calificación Crediticia <i>Ficht Rating</i> AAA, que representa la máxima certificación para organismos operadores de agua en el país La calificadora <i>Fich Ratings</i> certifica la legitimidad de los ingresos de SAPAL como el principal atributo de la paramunicipal por su solidez financiera, fuerte administración y eficiente planeación (SAPAL, 2019b). |
| Refuerzan el valor de su marca | De 2011 a 2019 SAPAL ha invertido 78.6 millones de pesos en publicidad que involucra la imagen del organismo; esto, de acuerdo con la Unidad de Transparencia y Acceso a la información de SAPAL (2020a). |
| Expansión el mercado para el sostén del crecimiento económico | La expansión de mercado está en tres componentes del ciclo urbano del agua: (1) garantizar el suministro de agua que requiere el uso doméstico asociado con el aumento poblacional, así como ser sostén para el crecimiento de los sectores industrial y comercial ubicados dentro de la mancha urbana de León; (2) estructurar un mercado para el agua tratada que sea reusada entre los usuarios industriales, principalmente la curtiduría, que se espera use cada vez más volúmenes, al igual que el uso agrícola de la región; (3) concretarse el proyecto El Zapotillo, en los Altos de Jalisco, aumentará el suministro de agua (oferta) para los usuarios locales y aquellos dentro de la Zona Metropolitana de León, que además de León contempla los municipios de San Francisco del Rincón, Purísima del Rincón y Silao, con más de dos millones de habitantes en conjunto |
| Clientes en vez de ciudadanos | Está normalizada la categoría de "cliente" para referirse al usuario del agua en la ciudad de León. El término en la página |

| | |
|--|---|
| | web de SAPAL lo refiere como algo naturalizado (SAPAL, 2020b) |
|--|---|

Como muestra la Tabla 10, SAPAL se caracteriza como un *modelo corporatizado de tipo neoliberal*, el cual ha mostrado mayor interés en las variables económicas que en el componente social para responder al derecho humano al agua; es decir, se ha enfocado en un sistema del agua que prioriza la responsabilidad del pago como el eje central de la organización financiera, administrativa y organizacional de la paramunicipal. Desde su origen se planteó mantener su carácter público, pero con una lógica empresarial gestionada por empresarios y no por funcionarios públicos en su Consejo Directivo. El funcionamiento de la paramunicipal se ha dado con la finalidad de tener un organismo operador alejado de la influencia política; ello, a partir de no verlo como una dependencia municipal de forma tradicional sino como una empresa de agua “del pueblo administrada por empresarios” (Felipe Polo Hernández en Caldera, 2009: 329) alejándola de sus funciones sociales esenciales.

En la actualidad son palpables los logros económicos del organismo que fueron planteados en su inicio. No obstante, esta lógica de organización que prioriza lo comercial-financiero no necesariamente ha tenido los mejores resultados en el componente físico. De hecho, lo que se presencia es una fuerte disonancia en los indicadores físicos de SAPAL. Hay índices que resaltan una mejora del funcionamiento del organismo, como cobertura de agua potable y alcantarillado; micro y macromedición; potabilización y desinfección; y cobertura de tratamiento de las aguas residuales. Todo estos indicadores muestran un desempeño por encima de la media nacional (Conagua, 2019). No obstante, siguen pendientes

asignaturas de alta relevancia, como problemas de eficiencia física, con pérdidas significativas en volúmenes de agua por 29 mm³ promedio anual; bajo nivel de reúso del agua tratada, por ejemplo, en 2018 se usó sólo el 28 % de los 53 mm³ de agua saneada, y menos de un millón de metros cúbicos se aprovecharon por el sector industrial; en lo referente al estado ambiental del acuífero, se mantiene el nivel alarmante de sobreexplotación (47.7 mm³). Esta información da cuenta de los problemas de ineficiencia en el uso y manejo del agua por parte del SAPAL, a pesar de encuadrarse bajo una modalidad corporatizada de tipo neoliberal que apela por la eficiencia del agua.

En lugar de que SAPAL atienda los retos pendientes que existen en la gestión local del agua, con los amplios recursos financieros y técnicos de que dispone, ha optado por apostar en megaproyectos subvencionados por el gobierno federal, como en el caso de la presa El Zapotillo, para afrontar el problema del abasto de agua en León; así como en realizar proyectos locales de desarrollo de infraestructura que priorizan los usos económicos del agua. De momento sigue ausente el desarrollo de una estrategia para atender los temas de gestión ambiental de las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas que involucran sus acuíferos como fuentes de abastecimiento, así como los asuntos relacionados con el derecho humano al agua, en particular para los sectores vulnerables en León.

Lo interesante y controvertido de la gestión del agua en León se ubica en la amplia capacidad que ha tenido el SAPAL de instituir la cultura de pago en el ciudadano leonés, el cual no cuestiona la lógica comercializadora que hay detrás de la prestación del servicio de agua potable ni las intenciones de mercantilización por las que presiona la

paramunicipal; esto, esencialmente gracias al carácter público que mantiene, lo que la blinda de cuestionamientos públicos que la vinculen con la lógica neoliberal del agua o, mejor dicho, del ambientalismo de mercado.

Conclusiones

La selección en el presente documento de la categoría corporatización de los servicios básicos (McDonald, 2015c) y su encuadre en el ambientalismo de mercado (Bakker, 2003; Bakker, 2005) ayuda a identificar analíticamente una modalidad específica en la gestión del agua urbana en México, diferente a la tradicional de prestación directa por parte de la administración pública local centralizada o por privatización (concesión). Tipificar las variedades de los modelos del uso y manejo del agua contribuye a identificar las formas planteadas institucionalmente en el subsector de agua potable y saneamiento, en especial para lograr el objetivo en torno a la materialización del derecho humano al agua para toda la población.

Caracterizar la orientación física-comercial-social-ambiental de la prestación de servicios esenciales representa una buena oportunidad para conocer la distancia a la que se encuentra cada caso particular en México ante dicha meta.

La corporatización, entendida como la incursión de lógica de la eficiencia económica en las empresas públicas y un ejercicio efectivo de autonomía en la toma de decisiones (McDonald, 2015a), pone en evidencia que, a pesar de conservar una gestión estatal, no es garantía de un manejo “público” de los servicios básicos, como el del agua potable y el saneamiento. Como se puede observar a lo largo de todo el estudio de caso, una corporatización de tipo neoliberal puede presentar un amplio sesgo financiero-comercial que busca como culminación la mercantilización (Bakker, 2005) de los servicios. Lo anterior puede generar resultados de inequidad en el acceso y la asequibilidad, concentración de beneficios en pocos sectores sociales e incluso afectaciones al medio ambiente.

Esto rompe la orientación tradicional en el eje público-privado, en la que los esquemas comunes de análisis se mueven. Se puede conservar la operación gubernamental de los servicios básicos, pero los resultados obedecer a una lógica que avanza hacia la acumulación de capital.

En este sentido, la corporatización de los servicios de agua potable y saneamiento en un contexto de ambientalismo de mercado se convierte en una condición estructural que, muchas veces, mediante un discurso centrado en la eficiencia, puede ocultar resultados en la gestión de los servicios públicos contrarios precisamente al bienestar general.

La corporatización ha avanzado en muchas partes del mundo al plantear objetivos de crear entes públicos competentes en su materia, independientes en funcionamiento y compromisos de actores político-partidistas. La promesa de desprendimiento del llamado oportunismo gubernamental (Spiller & Savedoff, 2000), que mantiene funcionamientos ineficientes de los organismos públicos prestadores de servicios básicos

en aras de mantener clientelas políticas, llevó a los organismos de cooperación financiera internacional y a los gobiernos de los países del sur global en las décadas de 1980 y 1990, a tratar de sustituir primero esos esquemas políticos-tradicionales a través de un proceso de privatización o transferencia de responsabilidad al sector privado, a prestar los servicios esenciales mediante mecanismos de concesión. Sin embargo, los cálculos de no recuperación de las inversiones —dada la inestabilidad económica y política de la región— llevó a no lograr un avance mayor de estos esquemas de privatización. Lo anterior se tradujo en una aceptación mayor de esquemas de corporatización, donde se mantiene la operación de los servicios básicos por entes públicos, pero con esquemas estratégicos y de trabajo cercanos a la lógica empresarial y con autonomía de otras esferas de decisión, principalmente de la agenda partidista del gobierno en turno (McDonald, 2015a).

Para el caso de León, la corporatización neoliberal no llega como resultado de un intento previo de avance en un esquema de prestación de servicios de agua y saneamiento por operadores privados, sino que el proceso de reforma política, que en los años de 1980 llevó a incluir a actores clave de la sociedad a incrustarse en órganos de decisión gubernamental en el orden local, fue sembrando una idea cada vez más aceptada a lo largo de los años de que la élite económica o empresarial es la que mejor representa los intereses de una sociedad en general. La llegada al gobierno municipal de un nuevo grupo político hacia finales de esa década, precisamente proveniente de la clase empresarial, fue la piedra de toque no sólo para ensayar prácticas y técnicas administrativas del sector privado en la gestión gubernamental, sino la consolidación de la idea de que era la oportunidad de romper con la tradición corporativa

y clientelar del sistema político priísta a través de una fórmula de incorporación de “la sociedad” leonesa en diferentes esquemas de participación, sobre todo a través de consejos consultivos y directivos de las principales agencias gubernamentales. El panismo, otrora principal oposición al régimen, llegaba al gobierno municipal con el lema “tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario” (Téllez, 2014: 226). Sin embargo, la concepción de ciudadanía, desde ese momento y hasta hoy, se limita a un segmento muy específico de dicha sociedad: la empresarial.

Es claro que, en León, Guanajuato, los empresarios se han convertido en los protagonistas en la construcción de lo público. El discurso de la búsqueda del bienestar general, a través de su participación “desinteresada”, enmarcada en la semántica de la eficiencia, logra esconder a los ojos del ciudadano común una estructura que reproduce la inequidad en los resultados en el acceso de los servicios básicos y daños ambientales irreparables, sobre todo en la prestación de los servicios básicos bajo esta modalidad de corporatización de tipo neoliberal.

Los beneficios de intereses propios a los que hacemos referencia con la captura de los principales espacios de decisión de la ciudad no se refieren a una descarada apropiación de las rentas generadas por la actividad comercializada o mercantilizada de los propios servicios básicos. Más bien decimos que la participación favorece directa o indirectamente al mantenimiento y el crecimiento del esquema de acumulación de los sectores económicos dominantes, y que se ven fuertemente representados en dichas instancias de gobierno corporativo de las entidades públicas.

Si bien la política de tarifas de los servicios de agua potable y saneamiento ha logrado mantener estables los patrones de demanda de agua (como se vio en el análisis de los resultados presentados en este artículo), la recaudación y el gasto de inversión resultantes tiene como prioridad tanto la expansión del mercado mismo al alimentar esa demanda creciente básicamente de vivienda y mantener abastecida a la industria local, antes que asegurar plenamente el acceso equitativo, asequible y de calidad del recurso hídrico a la población más vulnerable.

Con base en el encuadre teórico, ya hemos dicho que la corporatización de tipo neoliberal de los organismos públicos de suministro de agua potable y alcantarillado son base de un proceso actual de comercialización que pretende orientarse hacia la mercantilización de dichos bienes (sin llegar necesariamente a la privatización formal) (Bakker, 2005). En el caso del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, la expansión y consolidación de este proceso se ha dado en tres dimensiones ligadas al ciclo urbano del agua:

Suministro. La apuesta de SAPAL en el proyecto de la presa El Zapotillo en el estado vecino de Jalisco es la que daría sostenibilidad a las proyecciones de crecimiento de demanda en el futuro inmediato. Se espera traer agua en volúmenes que aumenten la disponibilidad para la ciudad en torno a los 3 800 litros de agua por segundo en un horizonte de 25 años. La construcción del acueducto de 140 kilómetros desde los Altos de Jalisco hasta las inmediaciones de la ciudad aún está detenida por la disputa en torno a la altura de la cortina y los derechos de vía de éste, en particular del tramo en territorio de Jalisco. La ganancia financiera para SAPAL está depositada en el futuro pago de derechos y

distribución que la empresa concesionaria (antes Abengoa) del acueducto otorgue en contra prestación cuando ya esté llevando agua a León.

Distribución y consumo. El 95 % de las cuentas de SAPAL son domésticas, sin embargo, el restante 5 % es del sector industrial y de servicios, y la apuesta del organismo es ampliar su cobertura en dichos sectores. La consolidación de la presa El Zapotillo y su acueducto ofrece la posibilidad de ampliar el mercado en todos sus usos y que considere además la zona metropolitana de León.

Saneamiento y reúso. El principal reto del saneamiento sigue estando en las descargas del sector curtidor; buena parte de los pequeños curtidores que están en la zona centro de la ciudad aún siguen pagando pipas para evitarse pagar la cuota de saneamiento. La ampliación del mercado está en ofrecerle a este sector agua de doble uso de acuerdo con los estándares que su industria requiere. Otra área de expansión está en el sector agrícola, que tiene una demanda creciente de agua tratada.

El tipo de corporatización que configura el caso de León lo catalogamos como “neoliberal”, porque básicamente está alimentada por un discurso que centra la atención en una lógica eficientista, que alienta la acumulación corporativa en favor de la expansión de un mercado cuasimonopólico, antes que el aseguramiento del derecho humano al agua, o la búsqueda de un equilibrio sostenible de la cuenca para el futuro. Se suma el evidente triunfo cultural que esta acepción del modelo económico impregna a los agentes dominantes observados, pues el discurso centra su aspiración en una ciudad competitiva en el mercado global, conducida por el espíritu emprendedor de su sociedad, representado principalmente por la élite empresarial, al servicio de una población convertida en cliente, con derecho a exigir un servicio sólo a

partir de su puntual pago y, por lo tanto, convirtiendo a la ciudad en una gran corporación gobernada por su consejo de administración.

Estudiar los procesos de corporatización exige medirlos en torno a los efectos de los resultados en favor de la equidad y asequibilidad en el acceso de los servicios básicos. Avanzar en una agenda que transforme la corporatización en una de tipo “progresista” exige el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y participación social ampliada de otros sectores sociales. Queda claro que lo “público” de los servicios esenciales, como los de agua potable y saneamiento, se fortalece sobre todo con instituciones de política democrática y no necesariamente sólo con instrumentos de mercado.

Referencias

- Aboites, L. (2009). *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México*. México, DF, México: El Colegio de México.
- Bakker, K. (2005). Neoliberalizing nature? Market environmentalism in water supply in England and Wales. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3), 542-565.
- Bakker, K. (2003). A political ecology of water privatization. *Studies in Political Economy*, (70), 35-58.
- Cabrero, E. (1995). León, Guanajuato. El modelo de municipio-empresa. En: Cabrero, E. (coord.). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (pp. 53-119). México, DF, México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Caldera, A. (2014). La gestión del agua urbana en León, Guanajuato: un análisis político de las ideas que dan forma a las políticas públicas y sus resultados. En: Tagle, D. (coord.). *La crisis multidimensional del agua en León, Guanajuato* (pp. 68-86). México, DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Caldera, A. (2012). Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua. Dos casos mexicanos. *Revista de el Colegio de San Luis*. 2(4), 54-99.
- Caldera, A. (2011). Una ciudad con sed: acción pública y resultados para hacer frente a la "crisis del agua" en León, Guanajuato, México. En: Suárez, S., & Valerdi, A. (coord.). *Dinámica local-global. Dilemas socio territoriales en el centro de México* (pp. 33-51). México, DF, México: LibrosEnRed.
- Caldera, A. (2009). *Gobernanza y sustentabilidad. Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes* (Tesis para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política). Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, México.
- Castro, J. E. (2012). Propositiones para el examen teórico y empírico de la privatización: el caso de los servicios de agua y saneamiento en América Latina. *RIGS. Revista Interdisciplinaria de Gestão Social*, 1(1), 245-275.
- CEAG, Comisión Estatal del Agua de Guanajuato. (2018). *Diagnóstico sectorial de agua potable y saneamiento*. Guanajuato, México: Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

- CEAG, Comisión Estatal del Agua de Guanajuato. (2014). *Diagnóstico sectorial de agua potable y saneamiento*. Guanajuato, México: Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
- CEAG, Comisión Estatal del Agua de Guanajuato. (2012). *Diagnóstico sectorial de agua potable y saneamiento*. Guanajuato, México: Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
- Comisión de Salarios Mínimos. (2019). *Tabla de salarios mínimos*. Ciudad de México, México: Comisión de Salarios Mínimos. Recuperado de <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>
- Conagua, Comisión Nacional del Agua. (2019). *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. Ciudad de México, México: Comisión Nacional del Agua.
- Fitch Ratings. (octubre, 2018). *Fitch Sube a 'AAA(mex)' la Calificación de SAPAL. Boletín*. Ciudad de México, México: Fitch Ratings. Recuperado de www.fitchratings.com/site/mexico.
- Grossi, G., Marcou, G., & Reichard, C. (2010). Comparative aspects of institutional variants for local public service provision. In: Wollmann, H., & Marcou, G. (eds.). *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market* (pp. 217-239). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Guerrero, O. (2004). El fin de la nueva gerencia pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública - Revista Chilena de Administración Pública*, (13), 5-22.

- Guttman, D. (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y Política Pública*, 13(1), 5-40.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Municipios de México*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2005). *Censo intercensal*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- IMPLAN, Instituto Municipal de Planeación (2019). *Diagnóstico del municipio de León, Guanajuato 2019*. León, México: Instituto Municipal de Planeación. Recuperado de https://www.implan.gob.mx/downloads/Diagnostico_Municipal_de_Leon_2019.pdf
- IMPLAN, Instituto Municipal de Planeación (2018). *Sistema de indicadores para el desarrollo del municipio de León, Guanajuato*. León, México: Instituto Municipal de Planeación. Recuperado de https://www.implan.gob.mx/downloads/Sistema_Indicadores_2018.pdf
- IMTA, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (2019). *Sistemas de Información de Tarifas de Agua Potable*. Jiutepec, México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Recuperado de <http://187.189.183.90/#>
- Leys, C. (2001). *Market-driven politics: Neoliberal democracy and the public interest*. London, UK: Verso.

- Lobina, E., & Hall, D. (2015). Corporatización en el sector del agua en Europa: lecciones para el sur global. En: Mc Donald, D. (coord.). *Servicios públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 244-277). Madrid, España: Clave Intelectual.
- Magdahl, J. (2012). *From privatisation to corporatisation – Exploring the strategic shift in neoliberal policy on urban water services*. Oslo, Norway: FIVAS.
- McDonald, D. (2015a). La ambigüedad de lo público y los numerosos significados de la corporatización. En: Mc Donald, D. (coord.). *Servicios públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 9-46). Madrid, España: Clave Intelectual.
- McDonald, D. (2015b). La corporatización está muerta... ¿larga vida a la corporatización? En: Mc Donald, D. (coord.). *Servicios públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión* (pp. 279-292). Madrid, España: Clave Intelectual.
- McDonald, D. (cord.) (2015c). *Servicios públicos en el sur global. Mirada crítica a nuevas formas de gestión*. Madrid, España: Clave Intelectual.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel Economía.
- Municipio de León. (2013). *Diagnóstico ambiental. Municipio de León, Guanajuato*. León, México: Municipio de León. Recuperado de http://seieg.iplaneg.net/seieg/doc/Diagnostico_Ambiental_2013C_1383242536.pdf
- Navarro, C. (2010). *Llegar a ser. Monografía del Municipio de León*. Guanajuato, México: Gobierno del Estado de Guanajuato.

- Newman, J., & Clarke, J. (2009). *Publics, politics and power: Remaking the public in public services*. Thousand Oaks, USA: Sage Publications.
- Pineda, N. (2002). La política urbana de agua potable en México: del centralismo y los subsidios a la municipalización, la autosuficiencia y la privatización. *Región y Sociedad*, 14(24), 41-69.
- Redacción Correo de Guanajuato (17 de febrero, 2007). "Presidencias de SAPAL". *Correo de Guanajuato*, 15.
- Sánchez, J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (2020a). *Transparencia*. León, México: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. Recuperado de <https://www.sapal.gob.mx/transparencia>
- SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (2020b). *Sistema de atención a clientes*. León, México: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. Recuperado de <https://www.sapal.gob.mx/sac>
- SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (2019a). *Descargas*. León, México: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. Recuperado de <http://www.Sapal.gob.mx/descargas>
- SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (8 de octubre, 2019b). *Reconocen a SAPAL como un organismo financieramente sólido y estable. Comunicado de prensa*. Recuperado de <https://www.Sapal.gob.mx/noticia/516>

SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (25 de noviembre, 2019c). *¿Qué es SAPAL?* Recuperado de <http://www.Sapal.gob.mx/quees>

SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (2016). *Agua siempre y para todos. Informe de resultados del consejo directivo de SAPAL 2013-2016*. León, Guanajuato: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. Recuperado de <https://www.sapal.gob.mx/media/files/1456268400-Informe%20Consejo%202013-2016.pdf>

SAPAL, Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. (2012). *SAPAL: Trayectoria y futuro*. León, Guanajuato: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León. Recuperado de https://www.sapal.gob.mx/media/files/1553888365-SAPAL_Trayectoria_y_Futuro_2012.pdf

Soares, D. (2007). Crónica de un fracaso anunciado: la descentralización en la gestión del agua potable en México. En *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 4(1), 19-37. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722007000100002&lng=es&tlng=es.

Spiller, P. T., & Savedoff, W. (2000). *Agua perdida: compromisos institucionales para el suministro de servicios públicos sanitarios*. Washington, DD, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo.

Tagle, D., Caldera, A., & Fuente, M. (2019). Normatividad, gestión pública del agua y ambientalismo de mercado en México: un análisis desde los proyectos políticos (2012-2018). *Tecnología y ciencias del agua*, 10(2). DOI: 10.24850/j-tyca-2019-02-01

- Tagle, D., & Caldera A. (2013). Agua, conflictos redistributivos y gobernabilidad: el caso de León, Guanajuato. En: Alba, F., & Amaya, L. (coord.). *Estados y ciudadanías del agua: ¿cómo significar las nuevas relaciones?* (pp. 219-246). México, DF, México: UAM-C e Instituto Mora.
- Téllez, C. (2014). La construcción de la tecnocracia en León y su proyecto inacabado de participación social. *Relaciones*, (138), 209-243.
- Yañez, M. (2019). De la privatización a la corporatización neoliberal. Tendencias recientes de las políticas para las empresas públicas en el caso Argentino (2015-2018). *Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 63-95. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.236.86414>
- Zona Franca. (20 de marzo, 2013). Eligen a Pedro González García presidente del Consejo Directivo del Sapal. Recuperado de <https://zonafranca.mx>
- Zurbriggen, C. (2007). La "falacia tecnocrática" y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, (210), 156-172.