

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

NUEVA ESTRATEGIA FINANCIERA EN
EL SUBSECTOR AGUA DEL
DISTRITO FEDERAL

MAURICIO GUERRERO MELÉNDEZ

México, D. F., 1995

A mis padres

CONTENIDO

FIGURAS	v
PRÓLOGO	vi
INTRODUCCIÓN	1
1. FINANZAS DEL DDF, 1985-1991	5
1.1 Ingresos ordinarios	11
1.2 Gastos	28
1.3 Balance financiero	37
2. ¿POR QUÉ PRIVATIZAR?	42
2.1 Problemas	44
2.2 Soluciones	50
2.3 Una solución alternativa: privatizar	55
3. CONTRATACIÓN DE AGENTES	63
3.1 Regulación	66
3.2 Contratos	68
3.3 Éxito	71
4. NUEVA ESTRATEGIA	74
4.1 Subsector Agua	75
4.2 Problemas/soluciones	79
4.3 Estrategia	82
4.4 Instrumentación	83
4.5 Resultados esperados	94
5. FINANZAS DEL SUBSECTOR AGUA, 1992-1994	96
5.1 Ingresos	96
5.2 Gastos	98
5.3 Balance financiero	103

CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFÍA	111
ANEXO 1	1 - 1

FIGURAS

1. Composición de ingresos ordinarios, 1985-1991	13
2. Composición de ingresos propios, 1985-1991	15
3. Evolución real de impuestos, 1985-1991	17
4. Evolución real de derechos, 1985-1991	18
5. Evolución real de derechos por servicios de agua, 1985-1991	19
6. Evolución real de productos, 1985-1991	21
7. Evolución real de aprovechamientos, 1985-1991	22
8. Evolución real de participaciones en impuestos federales, 1985-1991	24
9. Evolución real de transferencias del gobierno federal, 1985-1991	25
10. Evolución real de financiamiento, 1985-1991	26
11. Evolución real de ingresos ordinarios, 1985-1991	27
12. Composición de los gastos, 1985-1991	29
13. Evolución real de gastos corrientes, 1985-1991	31
14. Evolución real de gastos corrientes del subsector Agua, 1985-1991	32
15. Evolución real de gastos de capital, 1985-1991	33
16. Evolución real de gastos de capital del subsector Agua, 1985-1991	34
17. Evolución real del pago de deuda, 1985-1991	35
18. Evolución real de gastos, 1985-1991	36
19. Balance financiero del DDF, 1985-1991	38
20. Balance financiero del subsector Agua, 1985-1991	40
21. Evolución real de derechos por servicios de agua, 1991-1994	98
22. Evolución real de gastos corrientes del subsector Agua, 1991-1994	100
23. Evolución real de gastos de capital del subsector Agua, 1991-1994	101
24. Evolución real de gastos del subsector Agua, 1991-1994	102
25. Balance financiero del subsector Agua, 1991-1994	103
26. Balance financiero del subsector Agua, 1985-1994	108

PRÓLOGO

Aun cuando las tres cuartas partes de la superficie del planeta están cubiertas de agua, sólo el 1% de ésta (agua dulce) es susceptible de ser utilizada por el hombre. He aquí la importancia de considerar a este recurso como el más escaso, después del tiempo. Indispensable para la vida y el desarrollo de los países, está ahora más amenazado que nunca. La deforestación de los bosques y la contaminación de las fuentes superficiales y de los mantos subterráneos constituyen los peligros más visibles que enfrenta el recurso; además, su uso irracional está reduciendo su disponibilidad, propagando enfermedades y amenazando el equilibrio ecológico.

La República Mexicana cuenta con más de 300 cuencas hidrológicas, pero debe considerarse que estas fuentes de agua dulce no están uniformemente distribuidas. Las zonas donde se concentra la mayor parte de la población y de las actividades industriales no disponen de suficientes cantidades del recurso. Esto explica en buena parte por qué las grandes ciudades del país, como la Ciudad de México, afrontan problemas en la provisión del agua; sin embargo, la falta de infraestructura adecuada también determina la oferta disponible del recurso vital.

Esta tesis es resultado de la curiosidad que me despierta la búsqueda de explicaciones a los problemas actuales que afectan a mi Ciudad y a sus habitantes. Muchos de estos problemas son causados por factores demográficos, políticos, culturales o sociales; pero también muchos son ocasionados por la falta de dinero o de herramientas adecuadas. Indudablemente los cambios que se han dado —y se siguen dando— en la provisión de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en los últimos años son motivados por una combinación de algunos —o el conjunto— de estos factores; sin embargo, estos servicios no han

algunos —o el conjunto— de estos factores; sin embargo, estos servicios no han sido lo suficientemente estudiados desde una perspectiva distinta a la de ingeniería.

El tratar de analizar este problema desde todos los ángulos posibles resultaría complejo, ya que se necesitaría tener dominio de muchas disciplinas distintas; pero el tratar de observarlo a través de un prisma distinto al ingenieril enriquecería el conocimiento de estos sucesos que afectan la vida cotidiana de los capitalinos.

La mayor aportación de este trabajo es justificar desde una perspectiva de finanzas públicas los cambios que se han dado, se están dando y se darán en un futuro cercano en estos servicios públicos tan importantes.

Por fortuna, en este esfuerzo siempre conté con el apoyo y el entusiasmo de mis padres y de mis hermanos. El tiempo que dedicaron en revisar y en comentar mis escritos es invaluable.

Agradezco especialmente a María del Carmen Pardo por su valioso tiempo y paciencia, y por sus sugerencias y críticas que perfilaron definitivamente el rumbo de este trabajo y lo nutrieron con ideas frescas, y a María de los Angeles Moreno porque me permitió ver y escuchar de cerca los problemas que afectan a los capitalinos y porque me brindó todas las facilidades para que elaborara esta tesis.

También quisiera agradecer a Carlos Casasús, Juan Manuel Martínez, Jaime Tinoco y la gente de la Comisión de Aguas del Distrito Federal, de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica y de las Secretarías Generales de Obras y de Planeación y Evaluación por la ayuda brindada, la información proporcionada y sus recomendaciones; y a Oscar Fernández y César Orozco por molestarse en revisar y criticar mi trabajo.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades tienen un papel muy significativo en el desarrollo económico de un país; pero para ello, éstas deben funcionar eficientemente mediante la solución de los problemas más graves que enfrentan y que requieren políticas y acciones públicas eficaces.

El crecimiento de la población, la falta de inversión en infraestructura, el deterioro del medio ambiente, la distribución inequitativa del ingreso, la pobreza, etc., son problemas que han convertido a muchas ciudades en focos de tensión política y social, y que no pueden solucionarse sólo por las fuerzas del mercado y la actividad de los particulares como sugiere la teoría de economía pública.¹ De ahí la importancia de contar con formas de participación gubernamental que permitan resolver estos problemas. Pero, si los gobiernos de las ciudades quieren solucionarlos, van a tener que enfrentar dificultades financieras crecientes.

Mejorar la administración de las finanzas públicas de las ciudades, entonces, se convierte en una necesidad apremiante. En cuanto a los servicios públicos, se requieren, por un lado, nuevos criterios de eficiencia en la asignación de recursos en estos servicios, así como en la infraestructura donde la rentabilidad económica es improbable, y, por el otro, fórmulas de autosuficiencia financiera en los servicios con características de bienes privados, como los servicios de agua potable y transporte en el Distrito Federal,² donde por medio de la privatización o de la operación de organismos cuasi-

¹ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York: McGraw-Hill, 1989, p. 50.

² *Infra*, pp. 10-11.

gubernamentales van a operar en el mercado con las mismas reglas que las empresas privadas.

Como un ejemplo de mejoramiento de la administración de las finanzas públicas en grandes ciudades, el Departamento del Distrito Federal en 1988 integró el manejo del ingreso y del gasto dentro de su Secretaría General de Planeación y Evaluación para tener una visión global de las finanzas públicas y en 1990 elaboró su primer programa de fomento económico que previó: 1) los planteamientos de los distintos sectores de la población; 2) que el Distrito Federal había dejado de ser atractivo para la localización de empresas, por la apertura comercial y por la competencia internacional; y 3) que la contracción del sector público, iniciada en 1985, había restado fuerza a uno de los enclaves más importantes de su economía.

Por fortuna, la situación financiera del Departamento del Distrito Federal, en general, logró mejorarse con las medidas propuestas en el *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*. Sin embargo, la situación financiera particular del subsector Agua no corrió con la misma suerte.³ A pesar de que cada vez se recaudaron, en términos reales, más recursos y se racionalizaron los gastos; el déficit financiero siguió creciendo y la cobertura de los servicios continuó siendo escasa. Por eso, en 1992 se cambió la estrategia financiera de este subsector, explotando la característica privada de los servicios públicos relacionados con el agua. Con la participación de empresas privadas se introducirían las técnicas y prácticas del mercado, y se obtendría el financiamiento necesario.

Como una medida complementaria, en ese mismo año se creó la Comisión de Aguas del Distrito Federal, organismo desconcentrado de la Secretaría

³ Los términos *subsector Agua* y *subsector Planeación y Evaluación* serán empleados en esta tesis, respectivamente, para referirse al conjunto —y a la administración— de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y de las funciones de planeación y evaluación del Departamento del Distrito Federal (Sector Departamento del Distrito Federal). Estos términos hacen alusión a la clasificación sectorial que emplea el *Presupuesto de egresos de la Federación*.

General de Planeación y Evaluación —y, por lo tanto, perteneciente al subsector Planeación y Evaluación—, para llevar a cabo todas las acciones necesarias que permitieran la participación de las empresas privadas en el subsector Agua.

Este trabajo tiene como propósito esencial analizar por qué el Departamento del Distrito Federal decidió cambiar de estrategia financiera y qué repercusiones tuvo ésta en las finanzas del subsector Agua hasta 1994. Indudablemente, cuando el gobierno del Distrito Federal decidió llevar a cabo estas reformas tuvo presente las experiencias satisfactorias previas que se han tenido en algunos municipios de la República.⁴ Cabe preguntarse si esto podría representar uno de los raros ejemplos en los que el centro adopta medidas de los gobiernos locales.

El primer capítulo muestra la evolución financiera del Departamento del Distrito Federal, en general, y la del subsector Agua, en particular, en el periodo 1985-1991. Con esto se pretende delinear el panorama financiero de la entidad que motivó el cambio de estrategia financiera en dicho subsector a partir de 1992.

El segundo capítulo presenta algunos problemas comunes del sector público, cuáles han sido las soluciones adoptadas para contrarrestar a aquéllos y por qué han optado los gobiernos por la solución alternativa de la privatización. Se pretende justificar por qué la participación del sector privado en ciertos servicios públicos, cuya provisión tiene características de bien privado, se ha ido convirtiendo en una alternativa frente al hecho de una excesiva demanda de esos servicios por la ciudadanía en un momento en el que los recursos son sumamente escasos.

El tercer capítulo analiza la *contratación de agentes* —como una de las formas de privatización parcial— y los riesgos que presenta, además de una revisión de la forma en la que se deben presentar los contratos. Todo esto es

⁴ Por ejemplo, la empresa Servicios de Agua de Aguascalientes, S.A. de C.V. (SAASA) es la reponsable de operar, mantener y comercializar, por un mínimo de diez años, los servicios de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Aguascalientes desde el año 1989.

con el afán de explicar una forma específica de participación del sector privado en el subsector Agua.

El cuarto capítulo muestra, por un lado, un diagnóstico del subsector Agua en 1991, cuáles fueron sus problemas, cuáles fueron las soluciones que se intentaron y que por diversas razones fracasaron; y, por el otro, cuáles fueron los objetivos de la nueva estrategia a partir de las acciones que se instrumentaron para alcanzarlos y del análisis de los resultados que esperaba obtener la Comisión de Aguas del Distrito Federal con la participación del sector privado en el subsector Agua.

En el quinto capítulo se incluye la evolución financiera del subsector Agua en el periodo 1992-1994. Este análisis termina en el año de 1994 y analiza sólo a dicho subsector, ya que los otros no son relevantes para los propósitos de esta tesis.

Un problema que hay que señalar es el relativo al grado de confiabilidad de las fuentes oficiales. Es bien sabido que las cifras oficiales varían considerablemente de una dependencia a otra e, inclusive, en una misma dependencia, entre un año y otro. Por eso, para tratar de minimizar los "errores" se utilizaron principalmente las cifras anuales de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

Para explicar el cambio de estrategia financiera en el subsector Agua se utilizó el análisis de las finanzas públicas y las técnicas privatizadoras porque corresponden más de cerca a la formación o área de interés en administración pública. Las cuestiones de índole política, técnica o jurídica se tratarán sólo de manera tangencial, ya que el punto relevante es hacer una evaluación de un caso de privatización parcial de servicios públicos cuya provisión tiene características de bien privado.

1. FINANZAS DEL DDF, 1985-1991

El propósito de este capítulo es mostrar, de manera general, cuál fue el panorama financiero que tuvo el Departamento del Distrito Federal (DDF) en el periodo de 1985 a 1991 y, de manera particular, el de las finanzas del subsector Agua. Este “marco” servirá para sustentar las propuestas de esta tesis y el por qué del cambio de estrategia financiera en 1992 dentro de ese subsector.

A sabiendas de que con el estudio de las principales variables financieras del periodo inmediato anterior (1988-1990) sería suficiente para alcanzar ciertas conclusiones, es también importante considerar por qué se llegó a la obtención de esas cifras. Por esta razón, se analizará la evolución de los conceptos financieros más significativos del DDF, en razón de su monto, en el periodo 1985-1991. Aun cuando se trata de un análisis continuo de este periodo, claramente se puede distinguir un cambio en la política hacendaria de la entidad en el año de 1990.

En primer lugar se muestran algunos rasgos de la política hacendaria utilizada por el DDF en este periodo. En segundo lugar, se presenta la evolución de los principales conceptos en materia de ingresos y, después, en materia de gastos. Por último, se incluye la evolución del balance financiero del DDF. Se expone el análisis de las cifras del subsector Agua en estos últimos apartados.

No se pretende que sea sólo un análisis exhaustivo de cifras; por el contrario, se trata de complementar aquél con algunas descripciones de las medidas que en materia hacendaria llevó a cabo el Departamento del Distrito Federal.

El *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* fijó los propósitos y objetivos del crecimiento del país y definió la estrategia general de la política económica que se siguió en ese sexenio. Las dos líneas fundamentales de acción que

emergieron del *Plan* —la reordenación económica y el cambio estructural— motivaron que el Departamento del Distrito Federal buscara, además de alcanzar las metas de recaudación programadas para el periodo 1983-1988 e incorporar a un mayor número de contribuyentes, avanzar en la modernización y simplificación administrativas de la hacienda pública.

Hasta 1983 le correspondió a la Tesorería del Distrito Federal la recaudación y administración de los ingresos ordinarios del DDF, así como las funciones de control y fiscalización (inspección) de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.⁵ Esta Tesorería también elaboraba —junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)— y presentaba anualmente el anteproyecto de *Ley de ingresos* al Congreso de la Unión, donde se fijaba el monto calculado de la recaudación de ingresos necesarios para cubrir la prestación de los servicios públicos y el gasto corriente del propio DDF.

Por su parte, la encargada del ejercicio presupuestal y, en general, de la administración interna del DDF era la Oficialía Mayor. Ésta también elaboraba, con la participación de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) del Gobierno Federal, el anteproyecto anual de *Presupuesto de egresos* del mismo Departamento del Distrito Federal, en el que se establecía la forma en cómo iban a ser gastados los ingresos recaudados.⁶

Los lineamientos del *Plan* y la necesidad de atender de modo integral los aspectos más relevantes de la hacienda pública del Distrito Federal motivaron a que en 1983 se redefinieran los objetivos fiscales del DDF: por un lado, se inició un proceso profundo de cambio estructural de la Tesorería —que incluyó aspectos de su organización funcional y acciones de modernización,

⁵ La *fiscalización* o inspección de tributos es la acción por medio de la cual se verifica si los contribuyentes han cumplido con sus obligaciones fiscales o no. Véase Sergio Francisco de la Garza, *Derecho financiero mexicano*, México: Porrúa, 1990, p. 729.

⁶ México, *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal 1983*, art. 3.

simplificación y desconcentración administrativas—⁷ que permitiera la prestación de más y mejores servicios a los contribuyentes, fortaleciendo al mismo tiempo los ingresos recaudatorios; y, por el otro, se creó la Secretaría General de Planeación y Evaluación (SGPE), que reunía funciones correspondientes a la planeación, programación, presupuestación y financiamiento del gasto del gobierno capitalino, a fin de poder contar con los recursos necesarios para el desarrollo de los diferentes programas de la entidad.

Hasta 1985, la economía del Distrito Federal creció sin dificultad porque estuvo sostenida sobre dos fuertes pilares: un gobierno intervencionista y una industria orientada al mercado nacional. Gobierno e industria encontraron en esta entidad su canal natural para establecerse y expandirse, por lo tanto, la actividad económica del Distrito Federal creció, creó empleos y atrajo gente. Sin embargo, a partir de este mismo año —cuando se inició el gran cambio de la economía mexicana— adelgazó el gobierno y, por ende, se dejaron de crear empleos y dejó de crecer la remuneración de sus trabajadores.

Por eso, en 1985 se plantearon, además de los problemas derivados de las necesidades de bienes y servicios que demandaban los capitalinos, los provenientes de la crisis económica y de los trágicos sismos de septiembre. Esto ocasionó que por acuerdo del Ejecutivo Federal se ordenara la reducción del 10% de la estructura de la administración pública federal. Debido a lo anterior, la recién creada SGPE desapareció de la estructura orgánica: la Tesorería se encargó otra vez de todo lo referente a la recaudación de las obligaciones fiscales y a la elaboración del anteproyecto de *Ley de ingresos*; y la

⁷ Con la finalidad de facilitar al contribuyente el pago de las contribuciones y, a su vez, hacer más ágiles y efectivos los controles en los métodos de la operación interna, se instrumentó el *Programa de modernización y simplificación administrativa* integrado por el programa de actualización voluntaria, el registro voluntario a los padrones de contribuyentes de agua y predial, la simplificación del trámite de devolución del IVA por saldos a favor, etcétera.

El *Reglamento interior del Departamento del Distrito Federal* de 1985 formalizó, por su parte, la reestructuración de la Tesorería, reduciendo y eliminando las unidades administrativas, y diseñando un nuevo esquema orgánico-funcional que estableciera las bases para la desconcentración administrativa. Véase México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, p. 22.

Oficialía Mayor del ejercicio presupuestal y, con la colaboración de la SPP, de la elaboración del anteproyecto de *Presupuesto de egresos del DDF*.⁸

El *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, por su parte, consideró de alta prioridad el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Para contribuir a ese propósito se orientaron las acciones para: fomentar la creación de empresas no contaminantes, compatibles con el desarrollo económico de la entidad; establecer como prioridad de las políticas fiscal y financiera el contar con finanzas públicas estables y en equilibrio; y contar con una política de gasto público para compensar diferencias en el desarrollo urbano y para redistribuir recursos hacia las zonas con mayores carencias.

Se llegó a la conclusión de que se necesitaba, al igual que en otros estados y en otras ciudades de la República, un programa de fomento económico. Con este programa se promoverían las condiciones para que hubiera un crecimiento estable y sostenido de la economía del Distrito Federal. Este crecimiento crearía mejores oportunidades de trabajo y empleos, y disminuiría la participación del sector informal.

Por ello, una vez acabado totalmente el proceso de desconcentración administrativa de la Tesorería,⁹ a finales de 1988 surgió nuevamente la SGPE, incorporando en una unidad de orden más amplio a la Tesorería y al nuevo Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE-DF). Con este último, la SGPE se encargó de impulsar el desarrollo socioeconómico del Distrito Federal, promoviendo la consulta y participación de los grupos sociales (servidores públicos del gobierno local y federal, diputados, senadores, asambleístas y representantes de organizaciones obreras, campesinas, cooperativas, empresariales y de instituciones de enseñanza superior) para

⁸ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1985*, p. 9.

⁹ La Tesorería del Distrito Federal contó a partir de 1987 con 20 oficinas desconcentradas o Administraciones Tributarias Regionales ubicadas estratégicamente en diferentes puntos del Distrito Federal. Véase México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1986*, p. 20.

definir e instrumentar el nuevo programa de fomento económico que tomara en cuenta que esta entidad había dejado de ser atractiva para la localización de empresas por la apertura comercial y la competencia internacional, y que la contracción del sector público federal, iniciada en 1985, había restado fuerza a uno de los sectores hasta entonces más dinámicos de su economía. Esto significó que la industria empezara a emigrar hacia otros estados de la República. Para el país, ese cambio de estrategia representó magníficas oportunidades, pero para la economía del Distrito Federal implicó que lo que habían sido sus “motores” naturales de crecimiento económico perdieran fuerza.

Tomando en cuenta lo anterior, se reunió en la SGPE el manejo del ingreso y el gasto, con la finalidad de darle mayor congruencia a la política financiera. Así, la SGPE se encargó —y se encarga— de formular, entre otras actividades, el *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*; los programas operativos anuales; los anteproyectos de *Presupuesto de egresos*, de *Ley de ingresos* y de *Ley de hacienda*;¹⁰ la programación de la inversión pública; la estrategia financiera y el control de la deuda pública, todos del DDF.¹¹ Cabe mencionar que de aquéllos sólo algunos se elaboraron en coordinación con la SHCP, pero en la mayoría se buscó la vinculación del COPLADE-DF en la planeación, programación, presupuestación y evaluación.

Como se señaló en el párrafo anterior, se integró e instrumentó el *Programa de desarrollo* que contenía los planteamientos de los distintos sectores de la población —representados en el COPLADE-DF— y los grandes objetivos del DDF, así como las estrategias y políticas para alcanzarlos.¹² Para cumplir con los objetivos de aquél, el gobierno capitalino tenía que avanzar en

¹⁰ Mientras que la *Ley de ingresos* establece la cantidad de recursos monetarios de cada uno de los conceptos financieros que se esperan recaudar anualmente, la *Ley de hacienda* define cómo se van a conseguir, quiénes van a contribuir y cómo se calculan estos recursos.

¹¹ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, p. 17.

¹² México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p. 24.

cuatro grandes apartados: política de desregulación, política de infraestructura y servicios, política de enlace educativo con las actividades productivas del Distrito Federal y, por último, política fiscal.

La política de desregulación estuvo enfocada principalmente a la legislación comercial y a la ambiental para incorporar a más comerciantes dentro del esquema formal y mejorar el ambiente por medio de incentivos económicos a la industria. La política de infraestructura y servicios buscó crear más infraestructura y mejores servicios públicos. La política de enlace educativo pretendió que el gobierno del Distrito Federal estrechara sus vínculos con empresas, universidades y centros de investigación para el diseño de mejores políticas y programas. Y la política fiscal buscó contar con finanzas públicas razonablemente sanas, ya que se creía firmemente que esto contribuiría a que el ambiente económico general fuera sano también.¹³

Con relación a esta última política, se separó aquello que se refiere a los bienes públicos de los bienes privados. Un bien "privado" es aquél que si es consumido por alguien (que paga por consumirlo) no puede ser consumido por otro (que no paga por consumirlo). Un bien "público", por el contrario, es aquél que si es consumido por alguien (que paga por consumirlo) también puede ser consumido por otro u otros (que pagan o no por consumirlo). En el primer caso el *principio de exclusión* es aplicable a aquéllos que no paguen por el consumo del bien, mientras que en el segundo caso no puede ser aplicable porque, aun cuando no paguen por el bien, pueden consumirlo.¹⁴ En este sentido, no todos los servicios públicos que ofrece el Departamento del Distrito Federal corresponden a la categoría de "bien público", como el transporte o el agua: éstos son objeto de apropiación privada ya que ambos se consumen individualmente y puede aplicárseles el principio de exclusión total o parcial a la gente que no pague por el servicio. Paradójicamente, el gobierno capitalino es

¹³ Javier Beristain Iturbide: "El reto de financiar y conducir el desarrollo del Distrito Federal", en Ricardo Samaniego (comp.), *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México: Pórtico de la Ciudad de México, 1992, pp. xv-xix.

¹⁴ Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, pp. 42-48.

superavitario en lo “público” y altamente deficitario en lo “privado”. Esto quiere decir que los impuestos recaudados generan un superávit que tiene que usarse para subsidiar el consumo de agua y el transporte. Con el nuevo enfoque del manejo de las finanzas públicas se pretende, entonces, que exista autosuficiencia en los servicios públicos con características de bienes “privados” y que los ingresos recaudados, cada vez con bases gravables más amplias y más justas, sirvan para elevar la calidad o cobertura de los servicios públicos con características de bienes “públicos”.¹⁵

La creciente autosuficiencia financiera y el saneamiento permanente de las finanzas públicas a través de reformas fiscales, racionalización del gasto y la mejora en los sistemas de cobro fueron las líneas a seguir en la política hacendaria del cuatrienio 1990-1994. Por eso, por el lado de los ingresos se quiso fortalecer y sanear financieramente al Departamento del Distrito Federal sin incurrir en un monto de deuda que comprometiera el futuro de la entidad y, por el lado de los gastos, se quiso revisar y, en su caso, cambiar los criterios de priorización y racionalización.¹⁶

1.1 Ingresos ordinarios

Los ingresos ordinarios del Departamento del Distrito Federal se componen, principalmente, de los ingresos propios (locales), de las participaciones en impuestos federales, del financiamiento que se contraiga y de las transferencias del gobierno federal. Éstos evolucionaron de la manera siguiente:

¹⁵ Javier Beristain Iturbide, *op. cit.*, p. xvi.

¹⁶ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, pp. 10-12.

Principales ingresos ordinarios del DDF, 1985-1991

(millones de nuevos pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Impuestos							
Predial	22.15	35.63	52.77	99.10	130.60	478.50	872.70
2% sobre nóminas	-	-	-	273.90	365.40	539.90	768.50
Otros	14.75	23.36	44.55	119.30	227.60	365.50	575.40
Total impuestos	36.89	58.99	97.32	492.30	723.60	1,383.90	2,216.60
Derechos							
Servicios de Agua	9.65	19.69	32.86	47.80	70.10	258.80	326.00
Registro páb. de la prop. y del comercio	5.83	8.41	15.88	39.00	53.20	54.60	100.30
Control vehicular	6.75	22.69	44.50	82.50	125.80	181.10	246.50
Otros	2.35	11.03	21.48	38.20	43.60	74.70	105.30
Total derechos	24.58	61.82	114.72	207.50	292.70	569.20	778.10
Productos	10.57	36.39	175.07	544.60	1,167.90	1,441.10	1,375.40
Aprovechamientos	1.77	4.52	7.55	26.69	46.40	199.80	120.00
Otros	1.83	3.56	19.17	774.50	754.50	1,214.20	1,390.50
Total de ingresos propios	75.65	165.28	413.83	2,045.59	2,985.10	4,808.20	5,880.60
Participaciones en impuestos federales	277.80	393.24	1,029.42	2,677.40	2,808.80	3,912.40	4,819.80
Financiamiento	239.69	117.48	137.06	25.20	-6.00	85.80	51.70
Transferencias del gobierno federal	155.30	334.10	737.00	898.30	886.10	627.50	312.50
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS	748.44	1,010.10	2,317.31	5,646.49	6,674.00	9,433.90	11,064.60

Fuentes: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994.

Más que presentar sólo una simple tabla de montos nominales (datos que incluyen inflación), como la anterior, a continuación se aporta un análisis que ofrece una visión global de las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal, en cuanto a su composición y a la evolución real de cada uno de sus conceptos más importantes.¹⁷

En cuanto a la composición de estos ingresos ordinarios (véase la fig. 1), los ingresos propios en el periodo 1985-1991 cada vez tuvieron un peso mayor, respecto al total de ingresos del DDF. De representar en 1985 sólo el 9.6% pasaron en 1991 al 53.1%.

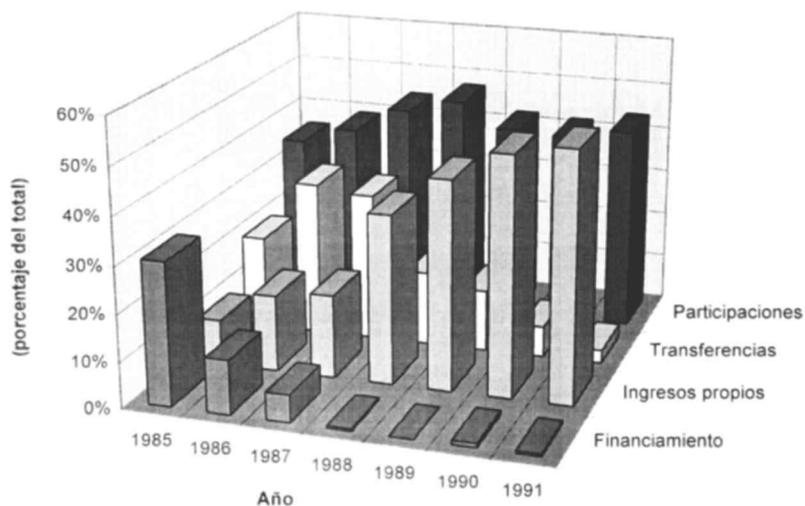
Por su parte, las participaciones en impuestos federales tuvieron, entre 1985 y 1988, un peso cada vez mayor: en 1985 representaron el 37.1% y en 1988 el 47.4%. Fue a partir de 1989 que el peso de estas participaciones empezó a disminuir, debido a los lineamientos establecidos en el nuevo *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, expuestos en los párrafos anteriores, hasta representar en 1991 el 43.6%.

¹⁷ Para poder apreciar la evolución real de cada concepto financiero de este capítulo, se deflactó cada uno de los datos nominales hasta convertirlos en valores equivalentes de 1985.

El financiamiento de la entidad en el periodo 1985-1991 se redujo en forma considerable. De haber representado en 1985 el 30.6% conformaron en 1991 el 0.5%. Se debe resaltar que, en el año de 1989, la participación de los ingresos por financiamiento fue nula.

Por último, el peso, con respecto al total de ingresos ordinarios, de las transferencias del gobierno federal fue cada vez mayor entre 1985 y 1986. De haber representado el 19.8% en 1985 pasaron al 31.8% en 1986. Pero a partir de este último año su tendencia se invirtió. Su peso conformó el 2.8% en 1991.

Fig. 1 Composición de ingresos ordinarios, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

En seguida se presenta la evolución financiera de los principales conceptos que integran los ingresos ordinarios y de los propios ingresos ordinarios, como un todo, del Departamento del Distrito Federal.

1.1.1 Ingresos propios

La evolución de los ingresos propios en el periodo 1985-1991, en términos reales, fue ascendente. Esto se explica, primero, por los lineamientos de reordenación económica y de cambio estructural establecidos en el *Plan*

Nacional de Desarrollo 1983-1988 que propiciaron que el DDF avanzara en la desconcentración, modernización y simplificación administrativas; y, después, por los lineamientos que dieron congruencia a las políticas fiscal y de gasto establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, que permitieron la creación de la SGPE y el fortalecimiento de los ingresos locales.

Dentro de los conceptos más importantes en materia de ingresos propios se encuentran los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.¹⁸ La composición de estos ingresos propios (véase la fig. 2) se vio bruscamente modificada en el periodo 1985-1991. En 1985 los impuestos representaron el 48.8% del total de los ingresos propios; pero para 1991 sólo conformaron el 37.7%. Esta caída en el peso de los impuestos se contrarrestó con el ascenso de los productos, que de representar en 1985 el 14% del total, en 1991 representaron el 23.4%.

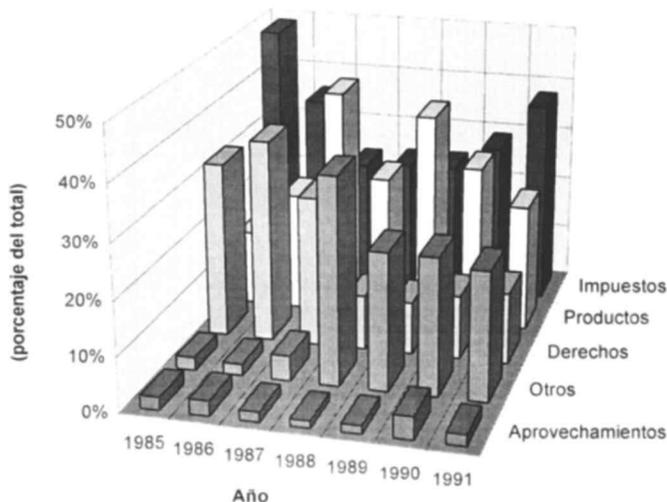
Los derechos entre 1985 y 1986 tuvieron un aumento de peso, ya que pasaron de 32.5% a 37.4%; pero después disminuyeron notablemente hasta tener en 1989 el 9.8% del total de ingresos propios. Sin embargo, entre 1990 y 1991 tuvieron una ligera recuperación al representar 11.8% y 13.2%, respectivamente.

Los derechos por servicios de agua (no representados en la fig. 2), en específico, tuvieron entre 1985 y 1989 una disminución de peso, ya que de representar en 1985 el 12.8% pasaron en 1989 a representar sólo el 2.3%, con

¹⁸ Los *impuestos* son "tributos o cargas fiscales: son algunas contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales". Los *derechos* son las "contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado". Los *productos* son las "contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado de la Federación". Y los *aprovechamientos* son los "ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados por financiamientos y de los que se obtengan de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal". Véase Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, México: Porrúa, 1991, pp. 97, 234, 314 y 420.

respecto al total de ingresos propios. Pero, ya para 1991, después de haber cambiado la política hacendaria, representaron el 5.5%.

Fig. 2 Composición de ingresos propios, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal de 1985 a 1988 y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

Los aprovechamientos tuvieron en este periodo cada vez menos peso, con respecto al total de ingresos propios, ya que fueron descendiendo de 2.7% en 1986 a 1.6% en 1989. En 1990 hubo un repunte importante porque representaron el 4.2%; pero en 1991 volvieron a caer al 2%.

Los ingresos propios arriba expuestos han evolucionado entre 1985 y 1991, en términos reales, en las proporciones que a continuación se detallan.

1.1.1.1 Impuestos

En materia de impuestos el rubro más importante es el predial. Este impuesto sufrió un decremento importante en este periodo. Entre 1985 y 1989 no se pudieron recaudar los recursos suficientes debido principalmente a los daños ocasionados por los sismos de 1985 y a la no actualización de los valores catastrales, lo cual se tradujo en una baja real de 55.5% en la recaudación. Por el contrario, entre 1990 y 1991 se invirtió la tendencia. En términos reales

aumentó la recaudación en 329.8%, debido al establecimiento de un sistema cartográfico-catastral nuevo y a los ajustes de los valores catastrales.¹⁹

El otro rubro importante en materia de impuestos, en este periodo, fue el de 2% sobre nóminas creado en 1988. A pesar de las impugnaciones y amparos que se presentaron en contra de este impuesto, su importancia para los ingresos tributarios de la entidad quedó manifiesta cuando su recaudación en 1988 alcanzó los N\$273.9 millones, que representaron el 4.9% de los ingresos ordinarios totales del DDF: inmediatamente pasó a constituir un nuevo pilar. En 1989, aun cuando la recaudación pudo haber sido mayor, bajó la recaudación 12.1% en términos reales, ya que la Suprema Corte de Justicia determinó la constitucionalidad del impuesto a mediados de 1989, quedando sólo unos meses de plazo para que los contribuyentes pudieran pagarlo. Entre 1990 y 1991 volvió a aumentar la recaudación real de este impuesto en 35.3% por la recuperación económica de la entidad, de los programas de actualización voluntaria y de las medidas empleadas por el DDF para cruzar su información con la del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).²⁰

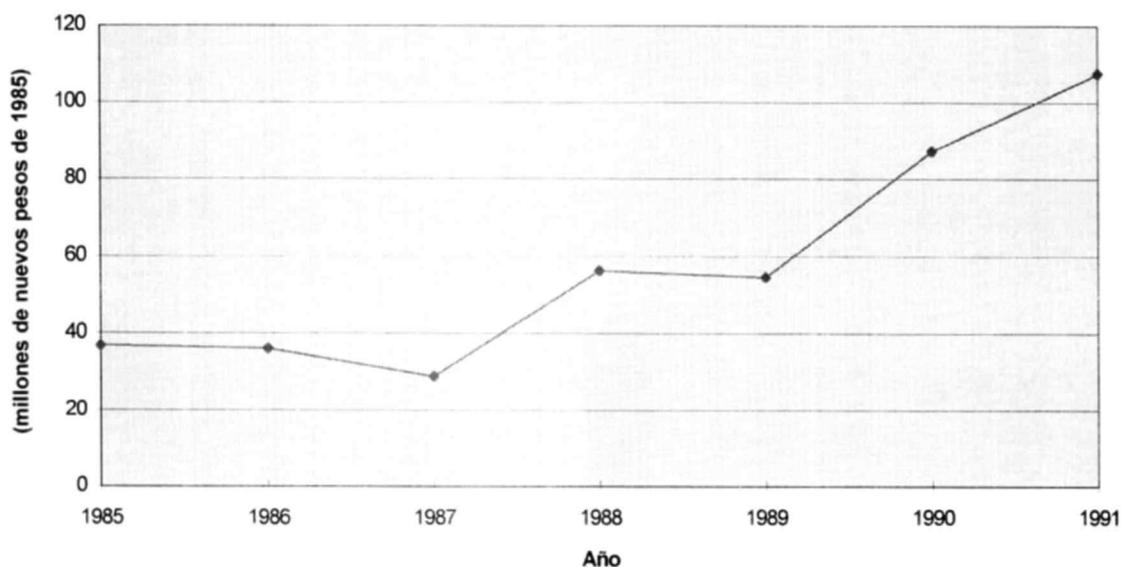
En resumen, la recaudación total de impuestos (véase fig. 3) creció considerablemente. En términos nominales pasó de N\$36.9 millones en 1985 a N\$2,216.6 millones en 1991. Pero, en términos reales, la recaudación de impuestos entre 1985 y 1987 disminuyó en 21.7%, debido a que los ingresos del predial disminuyeron considerablemente; y entre 1988 y 1991 aumentó 272.5% porque se instituyó el nuevo impuesto de 2% sobre nóminas y por la nueva política hacendaria.

¹⁹ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p.

27.

²⁰ *Ibid.*, pp. 22-23.

Fig. 3 Evolución real de impuestos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Sector Planeación y Evaluación 1988-1994

1.1.1.2 Derechos

Dentro de los conceptos más importantes del capítulo de derechos están los derivados de la prestación de servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua (servicios de agua); por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y del Archivo General de Notarías (registro público de la propiedad y el comercio); y por los servicios de control vehicular (control vehicular).²¹

Los derechos por registro público de la propiedad y el comercio sufrieron una baja considerable en su recaudación. En términos reales, entre 1985 y 1990 disminuyeron los ingresos por este concepto en 40.9%, debido a que se dejaron de recaudar derechos por el registro de nuevas viviendas y comercios de los damnificados de los sismos de 1985 y por el rezago que tuvieron las cuotas.²² En 1991 se dio un aumento en la recaudación real de 41.4% por la

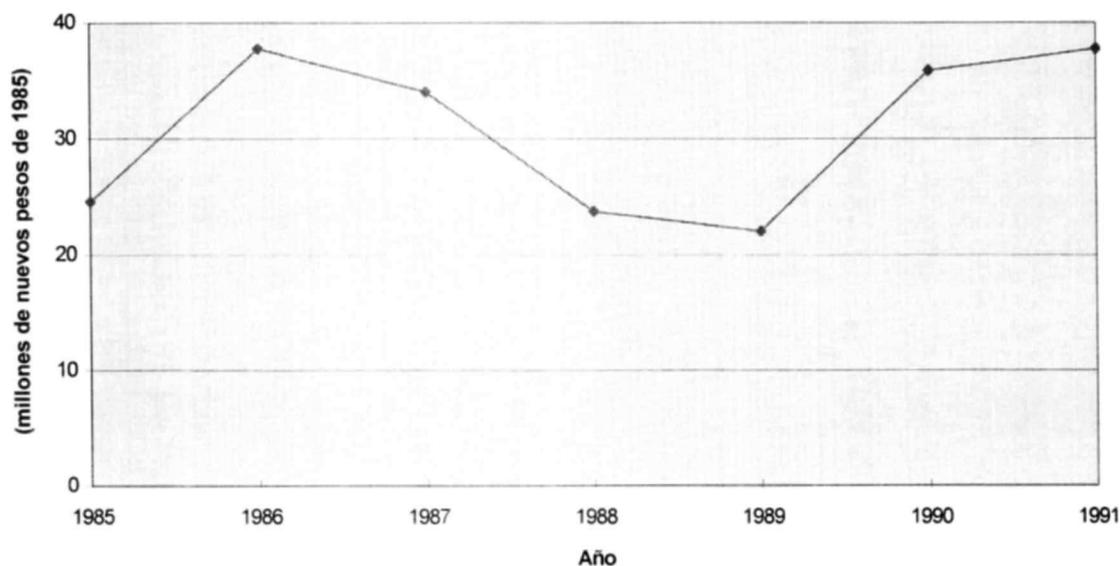
²¹ Por razones estructurales, el análisis de los derechos por servicios de agua se deja al final de este apartado.

²² México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1987*, pp. 16-17 y 59-62.

actualización de las cuotas, por la introducción de sistemas modernos de computación y por el programa de actualización voluntaria de contribuyentes.²³

La recaudación real de derechos por control vehicular, entre 1985 y 1986, aumentó en 105.5% por la institución del programa de placa permanente, que simplificó y modernizó el sistema anterior de canje bianual.²⁴ Entre 1987 y 1988 bajó 31.8%, en términos reales, porque no se actualizó el valor de las cuotas. Y de 1989 a 1991 se volvió a tener una alza real en la recaudación de 26.7%, debido al aumento que hubo del parque vehicular, motivado principalmente por la instauración del programa "Hoy no circula" y la actualización de cuotas.²⁵

Fig. 4 Evolución real de derechos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

²³ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p. 49.

²⁴ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1986*, pp. 21-22.

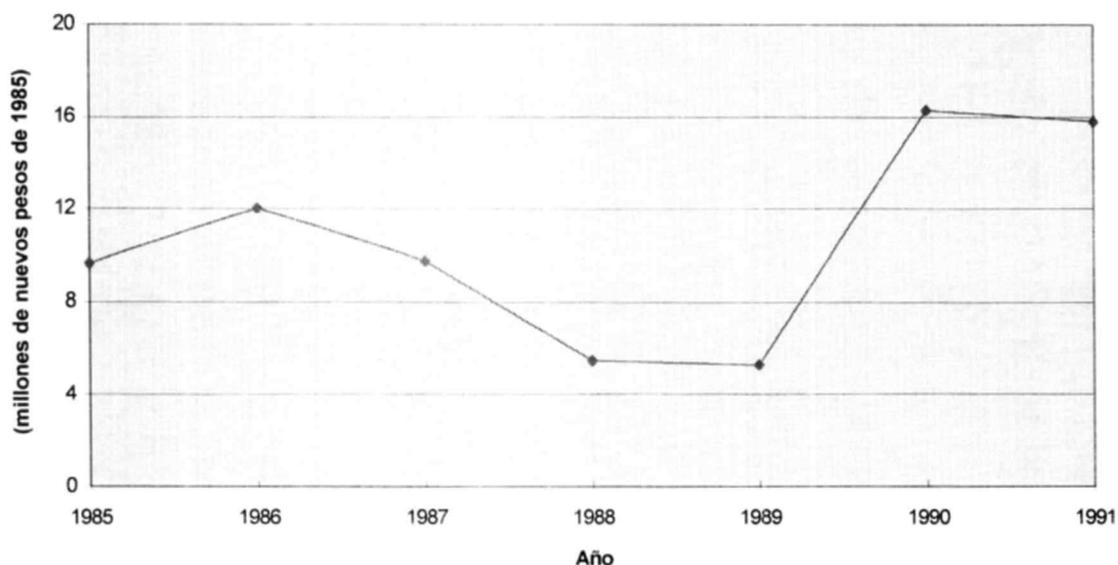
²⁵ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, pp. 31 y 101.

La recaudación total de derechos (véase fig. 4), entre 1985 y 1991, evolucionó de manera similar a los derechos por control vehicular, arriba mencionados. Entre 1985 y 1986 aumentó la recaudación real en un 53.6% por el incremento de los ingresos en casi todos sus conceptos. Entre 1987 y 1989 disminuyó en 41.5% porque no se actualizaron, en general, las cuotas de los mismos. Pero en los últimos dos años del periodo se incrementó en un 71%, en términos reales, por el ajuste de las cuotas.

i) Derechos por servicios de agua

La recaudación real de los derechos por servicios de agua (véase fig. 5) aumentó entre 1985 y 1986 en un 24.6%, debido al incremento que sufrieron las cuotas para tomas de uso doméstico, a partir del 1 de enero de 1986; y para tomas de uso no doméstico y de uso doméstico, pero con tomas de agua con diámetro mayor a 13 milímetros, a partir del 1 de septiembre del mismo año.²⁶

Fig. 5 Evolución real de derechos por servicios de agua, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

²⁶ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1987*, pp. 16-17.

Entre 1987 y 1989 disminuyeron los ingresos recaudados por este concepto, en términos reales, en un 56% porque los ajustes que se hicieron en las cuotas no fueron suficientes y por los compromisos que adquirió el gobierno federal en los pactos "de estabilidad económica" firmados en 1987 y 1988.²⁷

Entre 1989 y 1991, la recaudación de los derechos por servicios de agua aumentó 199.1%, en términos reales, debido principalmente al ajuste de cuotas.²⁸ Se debe resaltar que éstas, a partir de 1990, recuperaron su carácter progresivo y se ajustaron anualmente conforme a la tasa de inflación.

1.1.1.3 Productos

El rubro de productos (véase fig. 6) tuvo tasas de crecimiento real importantes entre 1985 y 1990. En estos años aumentó 759.6% debido esencialmente a la evolución de los ingresos por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado, como es el caso de los servicios prestados por las policías auxiliares y bancarias, cuyos ingresos antes no se contabilizaban presupuestalmente.²⁹

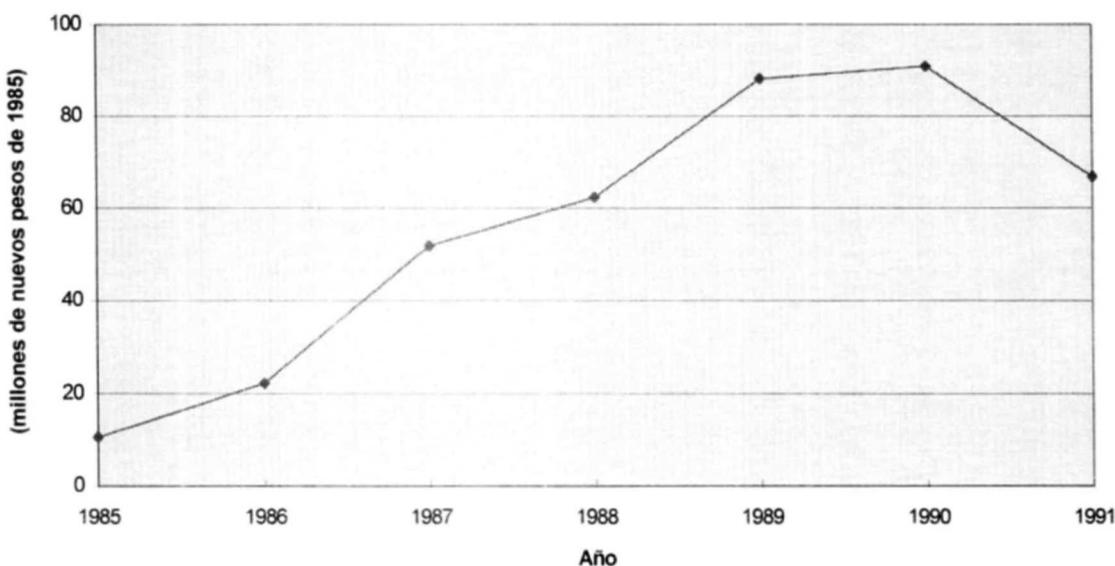
Sólo en 1991 tuvieron una tasa de crecimiento real negativa de 26.5% porque no pudieron actualizarse sus cuotas. Esto los convirtió en uno de los ingresos más dinámicos del Departamento del Distrito Federal.

²⁷ Los intereses y mitos que están detrás de la firma de estos pactos "de estabilidad económica" no son relevantes para este análisis.

²⁸ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1987*, pp. 48-49.

²⁹ *Ibid.* y México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, p. 31.

Fig. 6 Evolución real de productos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

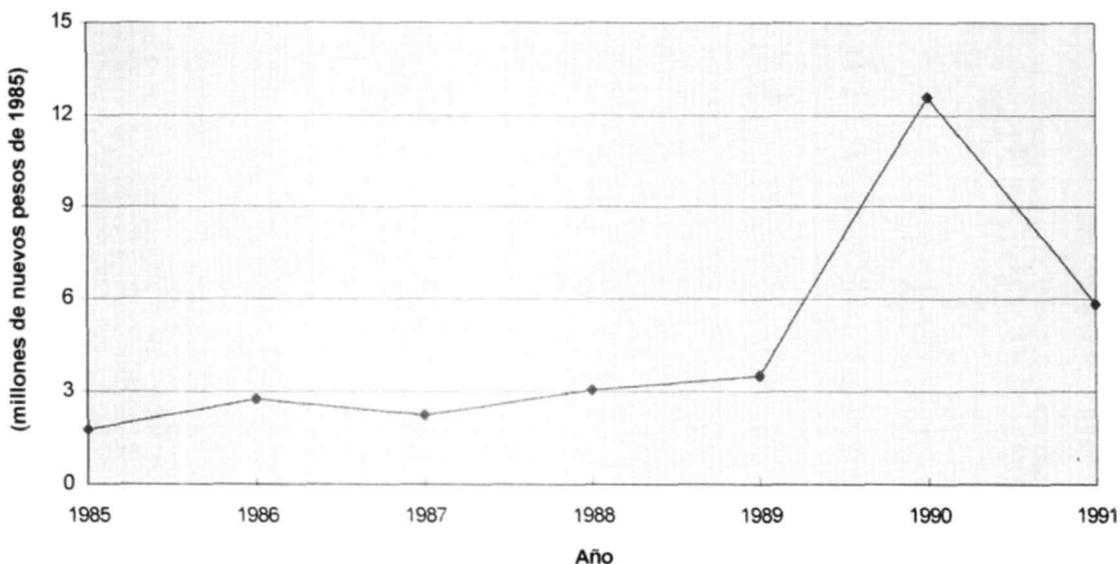
1.1.1.4 Aprovechamientos

Los ingresos por aprovechamientos (véase fig. 7) tuvieron un crecimiento real de 97.9% en el periodo 1985-1989, por el ajuste de multas impuestas por infracciones relacionadas con pozos, instalaciones hidráulicas, vialidad y tránsito.

En 1990 se dio un aumento real de 259.7% en la recaudación de las multas administrativas aplicadas por los programas de verificación vehicular y "Hoy no circula". Tan grande fue el impacto de las multas en 1990 que en 1991 bajó la recaudación real en un 53.8%, ya que la gente optó por comprar más autos o utilizar transporte público.³⁰

³⁰ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la SGPE 1989-1990*, p. 31 y 101.

Fig. 7 Evolución de aprovechamientos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

1.1.2 Participaciones

El panorama tributario del Distrito Federal cambió sustancialmente en 1980, al entrar en vigor la *Ley de coordinación fiscal* y la *Ley del impuesto al valor agregado* (IVA). A partir de ese año, todos los estados del país y el Distrito Federal se coordinaron con la Federación en materia fiscal federal.

Desde el punto de vista de la administración y operación tributaria, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sentó las bases para resolver la concurrencia impositiva federal, estatal y municipal, que propiciaba efectos de doble y, a veces, triple tributación al contribuyente; así como para integrar operativamente la infraestructura de la administración tributaria tanto federal como local.

La coordinación en materia fiscal y la administración de los ingresos federales permitieron la colaboración entre las autoridades del DDF —vía la Tesorería— y de la SHCP, cuyas funciones operativas (recaudación, fiscalización, etc.) y acciones en materia hacendaria estuvieron encaminadas a la administración de los ingresos coordinados de los contribuyentes que tuvieran

su domicilio fiscal dentro del Distrito Federal. Los ingresos coordinados son aquellos recursos federales provenientes de la recaudación del IVA, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto sobre la renta, aportaciones al INFONAVIT, el derecho federal por el uso o aprovechamiento de agua distinta de los distritos de riego (tratándose de pozos ubicados en el mismo Distrito Federal), etc., que administra el gobierno capitalino.

Las participaciones en impuestos federales del Distrito Federal, y de las demás entidades federativas, se determinan mediante las fórmulas aplicables a los fondos general de participaciones, complementario de participaciones y de fomento municipal.³¹

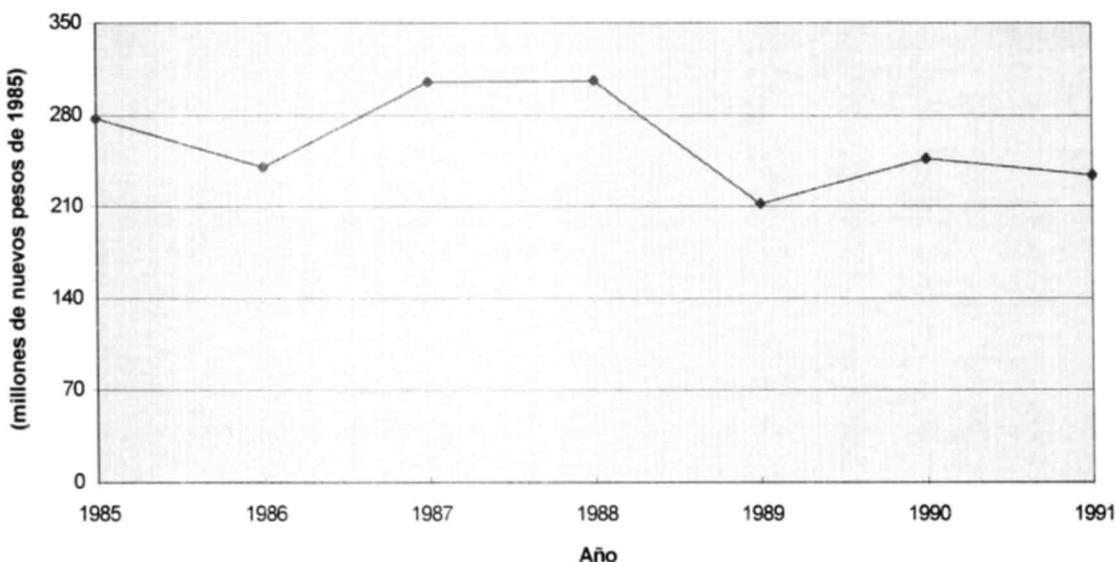
En el fondo general de participaciones se distribuyen los recursos recaudados dependiendo sólo de la proporción de impuestos federales que aporta cada entidad. Por eso, las entidades que recaudan más impuestos federales tienen derecho a una mayor cantidad de recursos de este fondo que las entidades que recaudan menos, sin importar el número de habitantes.

La importancia del fondo complementario de participaciones reside en su propósito de auxiliar a las entidades menos favorecidas por el fondo general de participaciones, que son también las de menor desarrollo económico. Su fórmula de distribución se apoya en una proporción inversa al fondo general, tomando en cuenta el criterio de población.

El fondo municipal, por su parte, se hizo para evitar que las participaciones de las entidades federativas y de los municipios se determinaran sólo con base en la recaudación total de impuestos, sino también con base en los derechos sobre hidrocarburos y minería que gozan algunos municipios y estados de la República.

³¹ No es del interés de este análisis el desglosar cómo se calcula el monto de las participaciones en impuestos federales que recibió el Distrito Federal o las entidades federativas. Véase Sergio Francisco de la Garza, *op. cit.*, pp. 253-261.

Fig. 8 Evolución de participaciones en impuestos federales, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

La evolución de las participaciones en impuestos federales en el periodo 1985-1991 (véase fig. 8) presentó un ligero descenso en términos reales. En 1986 se obtuvo una baja real de 13.5% con respecto al año anterior, por la disminución de la recaudación total del país. Entre 1987 y 1988 hubo un repunte en la recaudación real, ya que aumentó en 27.2%. En 1989 hubo de nuevo un descenso real de 30.8%, debido a que se dejaron de percibir cantidades fuertes de recursos porque empezaron a emigrar algunas industrias y contribuyentes al resto de las entidades federativas. La tendencia se revirtió un poco en 1990, cuando se aumentaron los ingresos por participaciones en 16.4% debido a los cambios en la fórmula de los recursos participables, en la que se privilegia el criterio de población.³² Pero, otra vez, en 1991 volvieron a disminuir en 5.2%.

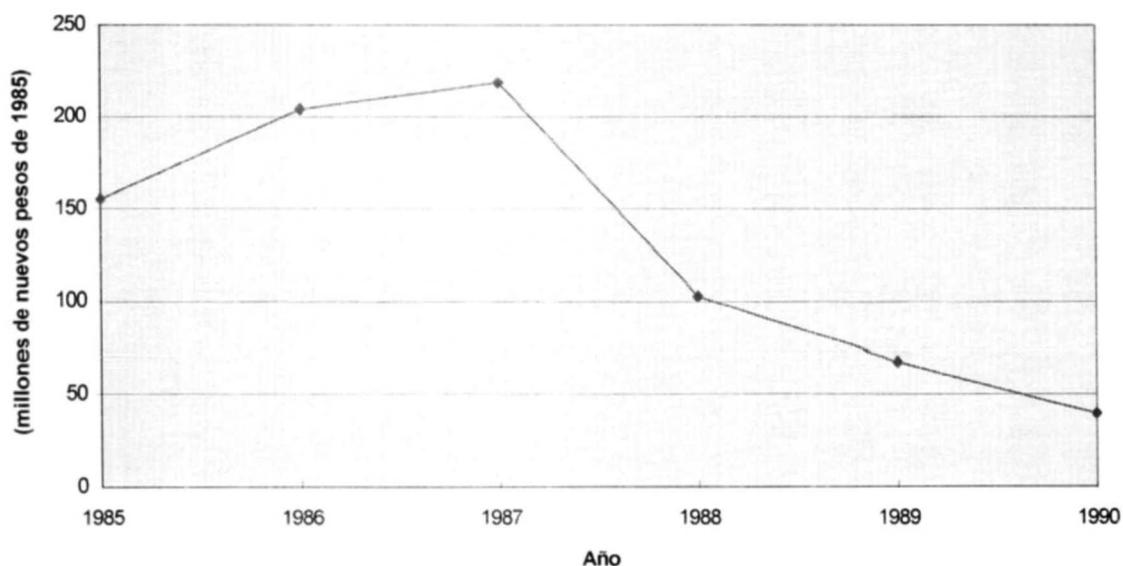
³² México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión: Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p. 50.

1.1.3 Transferencias

Hasta 1982, las transferencias del gobierno federal apoyaron modesta y exclusivamente a los organismos del DDF, no a su "sector central". Sin embargo en ese año dichas transferencias se convirtieron en un elemento fundamental de las finanzas públicas capitalinas. Este hecho contribuyó a que, a partir de 1983, el sector central del Departamento del Distrito Federal recibiera también recursos de la federación.³³

Las transferencias del gobierno federal (véase fig. 9) aumentaron, en términos reales, entre 1985 y 1987 un 40.1% por los recursos que tuvo que inyectar la Federación al Distrito Federal a causa de los sismos sufridos en 1985. Pero de 1988 a 1991 las transferencias disminuyeron en 93.1% por los nuevos lineamientos establecidos en materia fiscal en la entidad.

Fig. 9 Evolución de transferencias del gobierno federal, 1985-1991

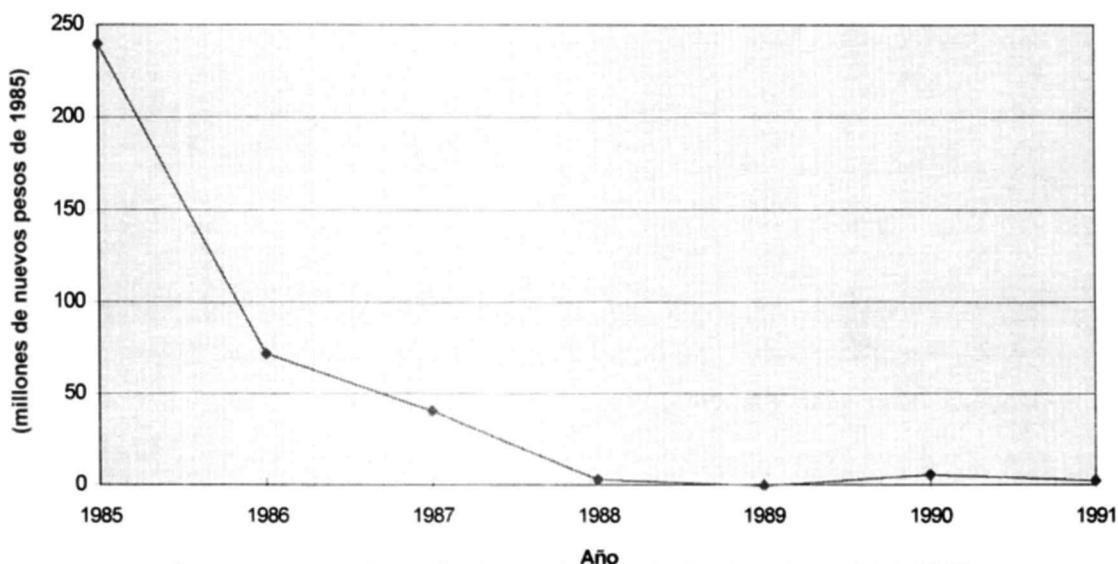


Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión: Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

1.1.4 Financiamiento

Entre 1970 y 1985 creció fuertemente el endeudamiento del Distrito Federal porque era relativamente fácil conseguir empréstitos. En 1986 (véase fig. 10) bajó 70.1%, en términos reales, el monto de ingresos derivados de financiamiento debido a que el gobierno federal asumió el 96% de la deuda del DDF, mediante el "Convenio para la rehabilitación financiera del Departamento del Distrito Federal" que transfirió la deuda al Ramo XXIV del presupuesto federal.³⁴

Fig. 10 Evolución real del financiamiento, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

El convenio arriba mencionado también restringió la posibilidad de endeudamiento del DDF. Por eso, la tendencia de los ingresos por financiamiento siguió a la baja, en términos reales, hasta 1989, que representaron ya no ingresos sino erogaciones por N\$6 millones, en términos nominales. Pero en 1990 volvió a aumentar el ingreso por financiamiento. Este

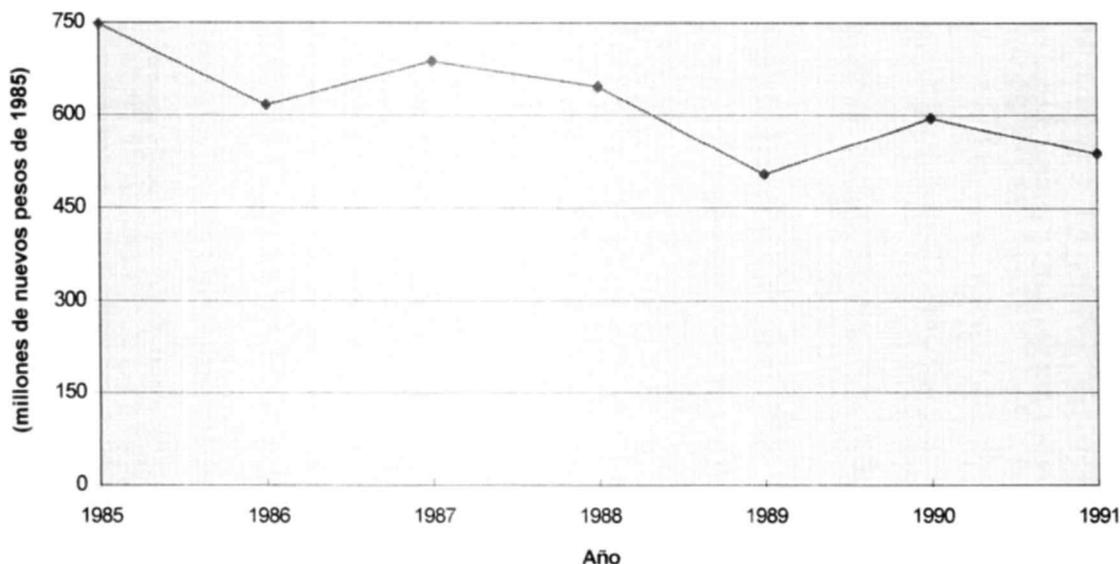
³⁴ El Ramo XXIV era en 1986 el de "Erogaciones para el saneamiento financiero". Véase *Ibid.*, pp. 75-76.

crecimiento del financiamiento ha sido empleado en el desarrollo de programas y obras de alto impacto social, como fue la ampliación de la red del Metro y los programas de reforestación.

1.1.5 Resumen de ingresos ordinarios

En 1986 los ingresos ordinarios del DDF (véase fig. 11) bajaron un 17.6%. Esto se explica, primero, por el descenso que tuvo el concepto de financiamiento. En el año siguiente hubo una recuperación de 11.5% porque principalmente se dio un aumento en el monto de las participaciones en impuestos federales recibidas. En 1988, aun cuando casi se duplicó la participación de los ingresos propios, hubo una nueva caída de 6% en los ingresos ordinarios que motivó la casi desaparición del financiamiento de la entidad y el recorte de más de la mitad de las transferencias del gobierno federal. En 1989, los ingresos ordinarios volvieron a sufrir una caída del 22.1% en términos reales.

Fig. 11 Evolución real de ingresos ordinarios, 1985-1991



Fue hasta 1990 cuando se invirtió un poco la tendencia, ya que creció, en términos reales, 18.1%. Pero en 1991 volvió a bajar un 9.7%. Sin duda el aumento de 1990 fue por el fortalecimiento de los ingresos propios y el decremento de 1991 fue debido al cambio de fórmula en el reparto de las participaciones en impuestos federales y al descenso de las transferencias del gobierno federal.

1.2 Gastos

El monto de los gastos que puede efectuar el DDF, en un periodo determinado, está especificado en el *Presupuesto de egresos* del Distrito Federal. Hasta 1988, el anteproyecto del *Presupuesto* fue elaborado directamente por la Oficialía Mayor del DDF, en colaboración con la extinta SPP. A partir de ese año, la SGPE tuvo la responsabilidad de hacerlo.

Los gastos del Departamento del Distrito Federal se pueden clasificar de la siguiente manera: gasto programable y gasto no programable. El primero es aquél que es posible cuantificar y asignar con antelación; el segundo, por ende, es aquél que no se puede tener con antelación.³⁵

Gastos del Departamento del Distrito Federal, 1985-1991

(millones de nuevos pesos)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Gastos corrientes *</i>							
Subsector Agua	14.0	15.3	45.5	153.3	445.2	503.0	539.5
Otros	296.3	433.3	1,068.9	3,016.9	3,827.2	4,626.9	6,138.1
Total de gastos corrientes	310.3	448.6	1,114.4	3,170.2	4,272.4	5,129.9	6,677.6
<i>Gastos de capital *</i>							
Subsector Agua	30.4	43.5	104.6	213.3	284.1	512.2	684.5
Otros	287.9	480.3	1,160.3	1,739.1	1,631.3	3,349.1	3,548.5
Total de gastos de capital	318.3	523.8	1,264.9	1,952.4	1,915.4	3,861.3	4,233.0
Pago de deuda **	81.9	28.5	78.7	172.2	52.0	59.4	79.7
TOTAL GASTOS	710.5	1,000.9	2,458.0	5,294.8	6,239.8	9,050.6	10,990.3

* Gastos programables

** Gastos no programables

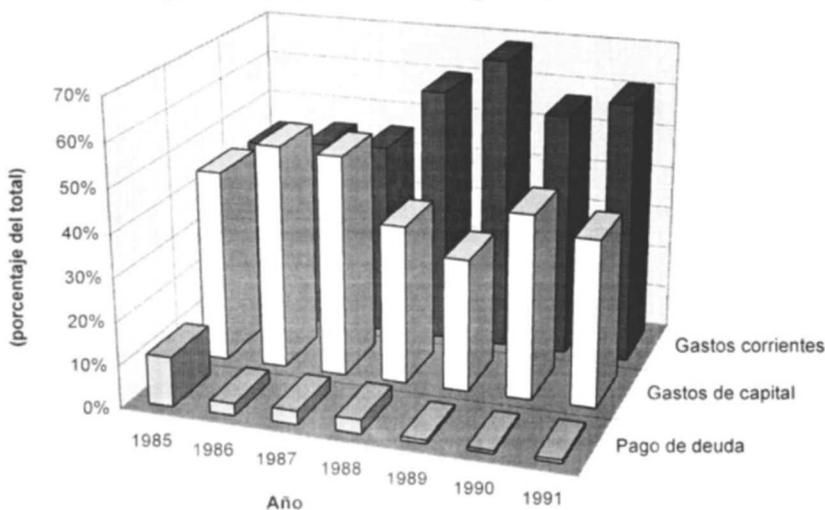
Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988. Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994; y DGCOPH.

³⁵ *Ibid.*, p. 68.

Dentro del gasto programable se encuentran los gastos corrientes y los gastos de capital o de inversión, y dentro del gasto no programable se tienen los pagos por deuda adquirida en un corto periodo. Probablemente se podría utilizar otra clasificación o se podría seguir especificando el tipo de gastos del DDF, pero se estima que esta división es suficiente para ilustrar claramente el desempeño del Departamento del Distrito Federal (véase la tabla anterior).

Más que presentar sólo montos nominales a continuación se aporta un análisis que ofrece una visión global de los gastos del gobierno capitalino, en cuanto a su composición y a la evolución real de cada uno de sus conceptos más importantes.

Fig. 12 Composición de los gastos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

En cuanto a la composición de los gastos en el periodo 1985-1991 (véase fig. 12), se puede decir que los gastos corrientes mantuvieron su tendencia a la alza de 1985 a 1991 y los gastos de capital y el gasto por pago de deuda tuvieron una tendencia inversa. Los gastos corrientes representaron en 1985 el 43.7%, con respecto al total de los gastos, y en 1991 el 60.8% del total. Los

gastos de capital pasaron del 44.8% en 1985 al 38.5% en 1991. Por último, el gasto por pago de deuda pasó del 11.5% en 1985 al 0.7% en 1991.

A continuación se presenta la evolución real, en el periodo 1985-1991, de los gastos corrientes, de capital y por pago de deuda, y de los gastos totales del Departamento del Distrito Federal.

1.2.1 Gastos Corrientes

El capítulo de gastos corrientes agrupa a los gastos por servicios personales, por materiales y suministros, y por servicios generales. Los primeros se refieren principalmente al pago de sueldos; los segundos a las erogaciones por compra de materiales de oficina, de impresión y de cómputo, y por compra de uniformes, blancos y vestuario; y los últimos a las erogaciones por servicio postal y telefónico, arrendamiento de inmuebles, capacitación y estudios, mantenimiento de mobiliario, equipo administrativo y cómputo, y pasajes, viáticos, congresos y convenciones.³⁶

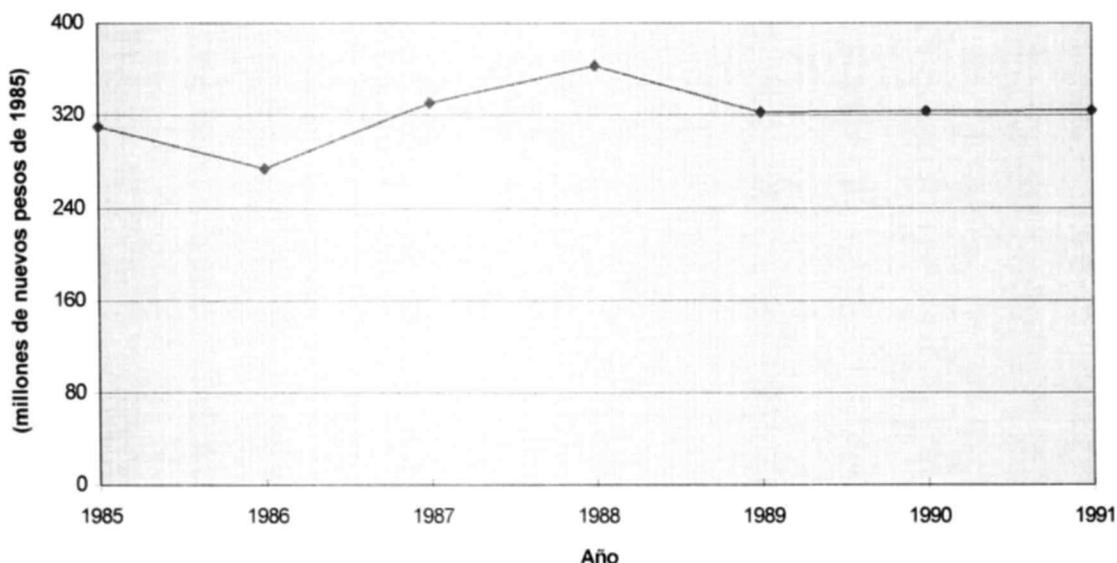
Los gastos corrientes en 1986 (véase fig. 13) sufrieron una reducción del 11.7% porque se consideró prudente utilizar la diferencia de estos recursos en ayuda a los damnificados por los sismos de septiembre del año anterior. Entre 1987 y 1988 aumentó el flujo real de erogaciones en 32.5% por la política desconcentradora establecida y por el ajuste salarial convenido en los pactos de estabilidad social. En el año de 1989, se tuvo un descenso real de 11.6% en los gastos corrientes por las medidas racionalizadoras que buscaban sanear financieramente al DDF.³⁷ Entre 1990 y en 1991 volvieron a aumentar los gastos corrientes en 0.5%. Esto fue resultado de los ajustes salariales pactados en esos años, principalmente en las policías bancaria e industrial, y por la

³⁶ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, pp. 32-34.

³⁷ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la SGPE 1989-1990*, p. 32.

creación de nuevas áreas desconcentradas dentro del gobierno, como las referentes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).³⁸

Fig. 13 Evolución real de gastos corrientes, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

1.2.1.1 Gastos corrientes subsector Agua

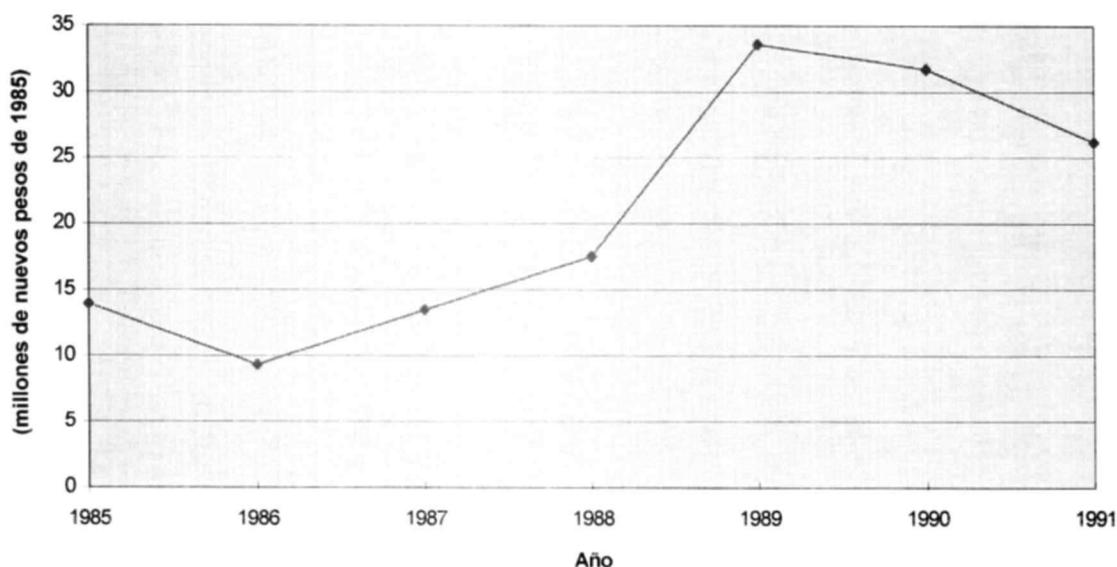
En 1986 (véase fig. 14) los gastos corrientes en el subsector Agua disminuyeron 33.2% en términos reales por la utilización de estos recursos para reparar los daños de los sismos de septiembre de 1985. Entre 1987 y 1989 estos gastos volvieron a aumentar en 259.7%, debido al ajuste salarial, al aumento del número de personas contratadas del subsector y a los gastos efectuados por mantenimiento a la infraestructura de la red de distribución.

Entre 1990 y 1991, cuando se cambió la política hacendaria del Departamento del Distrito Federal, bajó la erogación real de gastos corrientes del subsector Agua en 22% por las medidas racionalizadoras del programa de

³⁸ *Ibid.*, p. 33.

fomento económico que buscaron disminuir gastos innecesarios y restringir presupuestalmente a ciertos departamentos.³⁹

Fig. 14 Evolución real de gastos corrientes del subsector Agua, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994; y DGCOH

1.2.2 Gastos de capital

Entre los conceptos que integran a los gastos de capital o inversión se encuentran los referentes a erogaciones por la construcción de bienes muebles e inmuebles, obra pública e infraestructura.⁴⁰

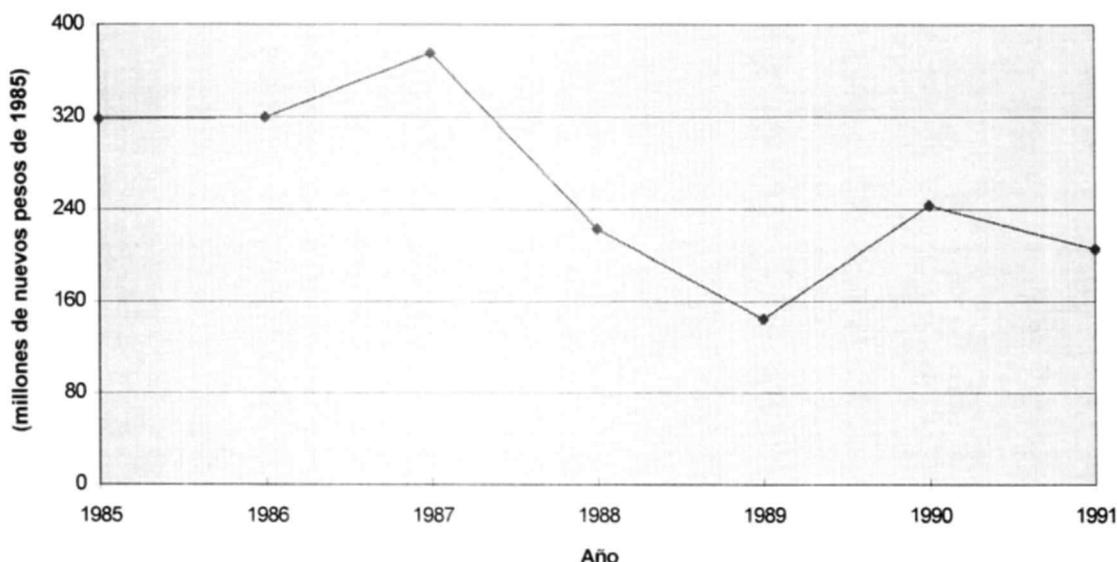
Los gastos de capital (véase fig. 15) aumentaron, en términos reales, entre 1986 y 1987 un 18%. Este aumento justificó parte de la inyección de recursos para reconstruir los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 1985. Además, en 1987 se construyeron varios edificios y oficinas por la política de desconcentración de esos años. Entre 1988 y 1989 se contrajeron los gastos de capital en un 61.5%, debido principalmente al descenso real de la

³⁹ Información proporcionada por la DGCOH.

⁴⁰ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p. 32.

recaudación en esos años y a los ajustes presupuestarios para sanear las finanzas del DDF.⁴¹ En el periodo 1990-1991 volvieron a subir un 13.3% por los gastos que hubo en infraestructura y en mejoramiento de servicios públicos, dentro de ellos el del agua potable; y por los gastos incurridos en nuevos edificios para sus nuevas áreas desconcentradas.⁴²

Fig. 15 Evolución real de gastos de capital, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

1.2.2.1 Gastos de capital del subsector Agua

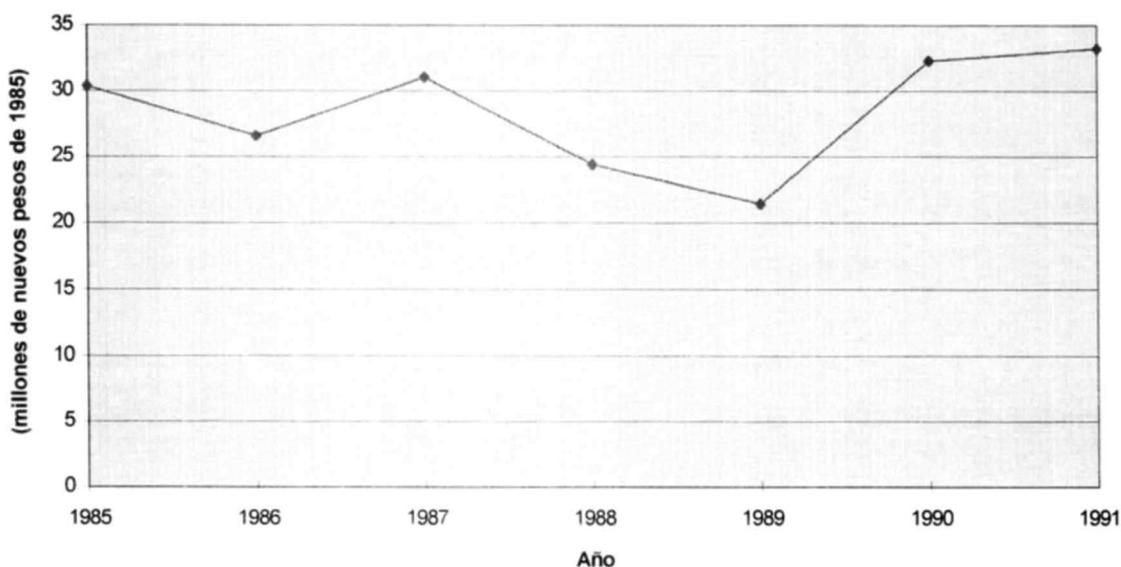
En 1986 los gastos de capital del subsector Agua (véase fig. 16) disminuyeron, en términos reales, en 12.5% por la utilización de recursos para la reparación de los daños sufridos por los sismos de 1985. En 1987 aumentaron estos gastos en 16.7% por que se empezó a invertir en nuevos edificios y en

⁴¹ La cantidad de recursos erogados no fue suficiente para cubrir los daños de los sismos. El resto los brindó la Federación, vía transferencias del gobierno federal. Véase México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, pp. 32-35.

⁴² México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, pp. 52-54.

nueva infraestructura hidráulica. Entre 1988 y 1989 bajó el monto de recursos destinados a este gasto en 31% por el descenso en la recaudación de ingresos ordinarios del DDF primordialmente.

Fig. 16 Evolución real de gastos de capital del subsector Agua, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994; y DGCOH.

En 1990 los gastos de capital del subsector Agua tuvieron un aumento real de 50.6%, debido a los ajustes de la política de servicios e infraestructura, plasmada en el programa de fomento económico, que buscaba aumentar la cobertura de aquéllos. Para 1991 se obtuvo una ligera alza de 0.2%. Estos aumentos se debieron principalmente al incremento del gasto en infraestructura.⁴³

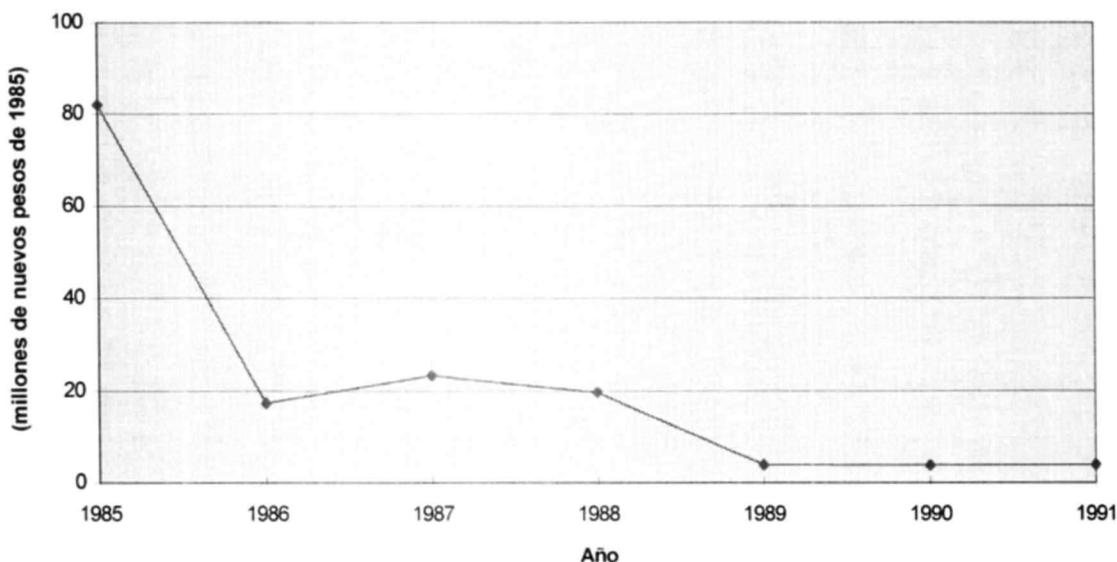
1.2.3 Pago de deuda

El concepto de pago de deuda se refiere al pago de los pasivos que contrae el Departamento del Distrito Federal en un espacio de tiempo. Entre

⁴³ Información proporcionada por la DGCOH.

este tipo de pasivos se encuentran los préstamos que contrae con organismos y bancos centrales de otros países, los préstamos nacionales por la emisión de bonos y el pago de intereses y gastos por servicio de deuda.⁴⁴

Fig. 17 Evolución real del pago de deuda, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

En 1986 el gasto por pago de deuda (véase fig. 17) disminuyó 78.7%, en términos reales, por la liberación del 96% de la deuda capitalina que el gobierno federal logró absorber, vía Ramo XXIV.⁴⁵ Una vez liberado el DDF, éste pudo volver a contraer deuda. En 1987 tuvo un alza de 34.2%, pero de 1988 a 1990 bajó en 78.5%. En 1991, por el contrario, aumentó 3.3% el gasto por pago de deuda, debido principalmente al pago por los préstamos contraídos para la ampliación del Metro y para la reforestación del Distrito Federal.

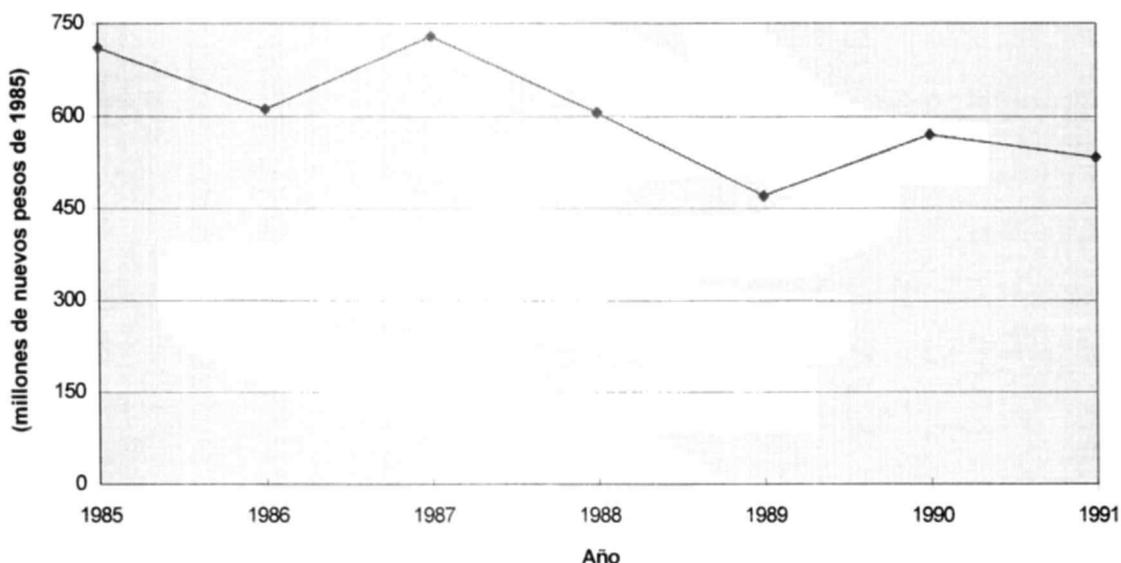
⁴⁴ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*, p. 181.

⁴⁵ *Supra*, p. 26.

1.2.4 Resumen de los gastos

Los gastos totales del Departamento del Distrito Federal (véase fig. 18) disminuyeron 13.9% en 1986 porque se consideró prudente utilizar la diferencia de estos recursos para ayudar a los damnificados por los sismos de septiembre de 1985 y por la disminución de las erogaciones por pago de deuda, al reducirse los pasivos del DDF. En 1987 los gastos totales volvieron a aumentar en forma considerable: 19.3% en términos reales debido a la construcción de edificios y oficinas nuevas que se necesitaron por la política desconcentradora.

Fig. 18 Evolución real de los gastos, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal de 1985 a 1988, y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

Entre 1988 y 1989 bajaron en 35.4%, en términos reales, debido a las medidas racionalizadoras del gasto y a la disminución real de la recaudación. En 1990 se dio un repunte importante de los gastos totales equivalente al 21.2% por los aumentos de la recaudación y del gasto de capital en ese año. Por último, en 1991 volvió a darse una baja real del gasto total equivalente al 6.5% por la disminución de los ingresos ordinarios.

1.3 Balance financiero

En 1985 se obtuvo un superávit financiero de N\$37.9 millones porque la mayor parte de las erogaciones hechas para reparar los daños causados por los sismos sufridos en septiembre las hizo la Federación y no el Departamento del Distrito Federal.

El pequeño superávit en 1986 fue de N\$9.2 millones. Este fue resultado de una caída de los ingresos ordinarios, en especial por el concepto de financiamiento, pero también de una caída importante del gasto por pago de deuda que contrarrestó a la anterior, ya que la Federación absorbió el 96% de aquélla.

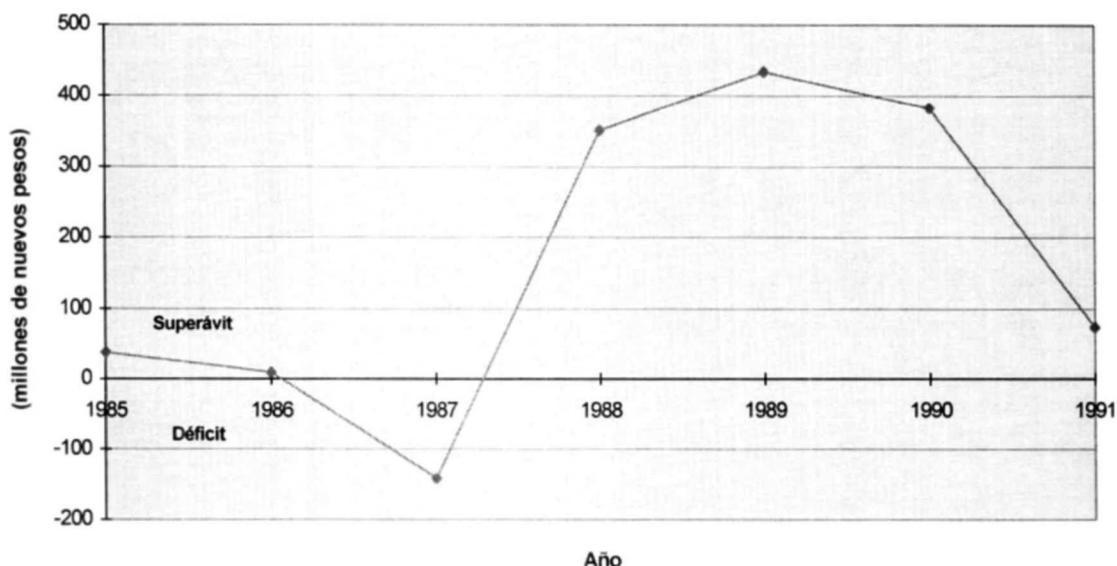
Para 1987 se obtuvo un déficit de N\$140.7 millones debido al aumento de los gastos totales, aun cuando hubo también un alza de los ingresos ordinarios (vía participaciones en impuestos federales). Este incremento en los ingresos no pudo contrarrestar el alza de los gastos.

En 1988 y en 1989 se obtuvo un superávit de N\$355.5 millones y de N\$434.2 millones, respectivamente, debido principalmente a las políticas racionalizadoras del gasto empleadas en esos años.

El superávit financiero en 1990 fue de N\$383.3 millones porque el aumento de los ingresos ordinarios vía participaciones en impuestos federales básicamente pudo contrarrestar el incremento que tuvieron los gastos de capital en ese año.

En 1991, el superávit fue tan sólo de N\$74.9 millones debido a la disminución real de los ingresos ordinarios por el cambio en la fórmula de reparto de las participaciones en impuestos federales y por la disminución de las transferencias del gobierno federal.

Fig. 19 Balance financiero del DDF, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

En resumen (véase fig. 19), el Departamento del Distrito Federal tuvo en el periodo 1985-1991, en materia de hacienda pública, tres fases. La primera fase corresponde a los primeros años, entre 1985 y 1987; está caracterizada principalmente, en términos reales, por la disminución de 8.1% en los ingresos y por un aumento de los gastos de 2.7%. La segunda fase, que corresponde a los años de 1988 y 1989, está ocasionada por una fuerte caída real del ingreso de 26.7% y de los gastos de 35.4%. Por último, la tercera fase corresponde a los años de 1990 y 1991, está caracterizada por un aumento real de 6.6% en los ingresos y del 13.3% en los gastos del DDF.

Por el lado del ingreso, cada vez tuvieron más peso los ingresos propios y las participaciones en impuestos federales, aunque cada vez menos las transferencias del gobierno federal y el financiamiento. Por el lado del gasto, cada vez tuvieron más peso los gastos corrientes y cada vez menos los gastos de capital y por pago de deuda. Puede decirse, entonces, que la recuperación financiera del DDF —en términos generales— en ese periodo es un hecho. El *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994* empezó a rendir frutos

muy rápidamente, ya que se logró una autosuficiencia financiera, se sanearon las finanzas del Departamento y se racionalizó el gasto. También claramente se ve, en la fig. 19, la tendencia al equilibrio financiero a partir de 1990.

1.3.1 Balance financiero del subsector Agua

En 1985 se obtuvo un déficit financiero de N\$34.7 millones (véase fig. 20) debido principalmente al gasto efectuado en los últimos meses del año por los daños sufridos por los sismos de septiembre, en algunas de las principales redes hidráulicas del Distrito Federal.

En 1986 el déficit fue de N\$39.1 millones porque se contrarrestó, un poco, el aumento en la recaudación de los derechos por servicios de agua de este año, con el ajuste de tarifas de uso doméstico y de uso no doméstico, y por la disminución de los gastos corrientes y de capital.

El déficit de 1987 llegó a N\$117.2 millones ya que bajó la recaudación de los derechos por servicios de agua, porque el aumento en las cuotas no fue suficiente, y se aumentaron los gastos de capital por las erogaciones hechas en infraestructura y en edificios y oficinas nuevas.

En 1988 se alcanzó un déficit de N\$318.8 millones. Las razones principales fueron, por el lado del ingreso, el rezago en las cuotas de los derechos por servicios de agua derivados de la firma del Pacto; y, por el lado del gasto, aun cuando se tuvo un descenso tanto en el gasto corriente como en el de capital, no fue suficiente éste.

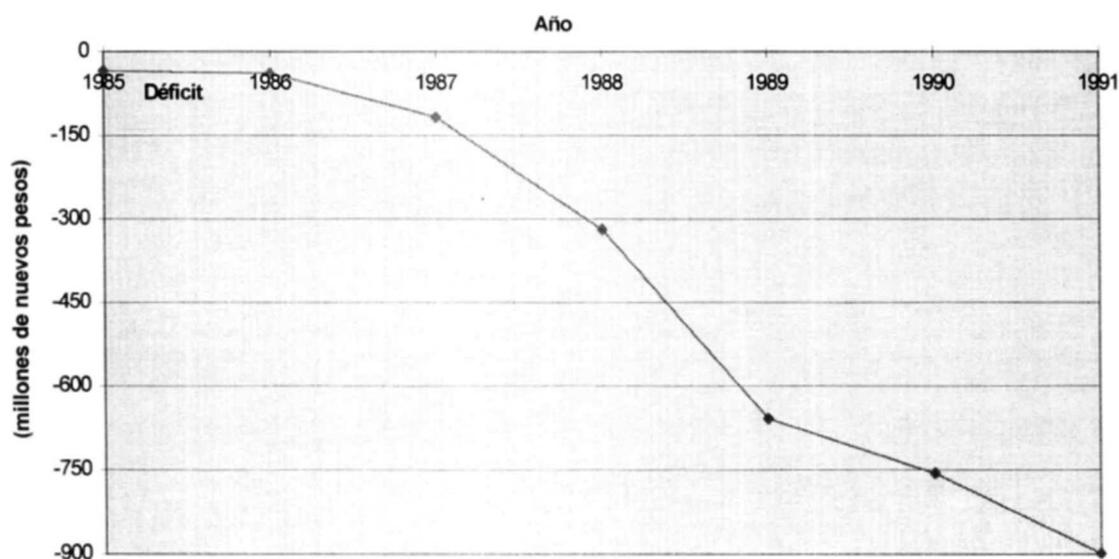
El déficit de N\$659.2 millones correspondiente a 1989 se debió principalmente al crecimiento casi al doble de los gastos corrientes, por los gastos de mantenimiento a oficinas y edificios, y porque disminuyó, en términos reales, la recaudación de derechos por servicios de agua.

A pesar de la nueva política hacendaria de la entidad, en 1990 se obtuvo un déficit de N\$756.4 millones. Como resultado de los aumentos que tuvieron

los gastos de capital, en materia de infraestructura; no se pudo contrarrestar la importante alza en la recaudación de los derechos por servicios de agua.

Por último, en 1991 se obtuvo un déficit de N\$898 millones, debido principalmente al descenso en la recaudación de los derechos por servicios de agua y al sostenimiento de los gastos de capital, en materia de infraestructura.

Fig. 20 Balance financiero del subsector Agua, 1985-1991



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; Memoria de actividades de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994; y DGCCH.

En cuanto al subsector Agua se puede decir que de 1985 a 1989 aumentaron los gastos totales, en términos reales, un 23.9%, mientras que la recaudación por derechos por servicios de agua cayó un 45.2%. Entre 1990 y 1991 se incrementaron 8% los gastos totales y 199.2% la recaudación por derechos por servicios de agua. Pero, debe mencionarse que en todo el periodo 1985-1991 siempre fueron mucho mayores los gastos del subsector que sus ingresos. En 1985, por cada N\$1 que ingresaba se gastaban N\$4.6, en 1989 por cada N\$1 que ingresaba se gastaban N\$10.4 y en 1991 por cada N\$1 que ingresaba se gastaban N\$3.7.

Después de haberse instaurado el *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*, que buscó que los servicios públicos con características privadas fueran autosuficientes y mejores, se obtuvieron buenos resultados, en cuanto a que cambió la tendencia en la proporción de los ingresos del subsector Agua respecto de sus gastos; pero, en términos financieros y de cobertura del servicio, se siguió teniendo un déficit muy alto.

En fin, se estaban teniendo importantes logros a nivel general en el Departamento del Distrito Federal, pero no eran los suficientes a nivel del subsector Agua. Había que recurrir a otra estrategia financiera, ya que las medidas tomadas, aumento de ingresos y racionalización de gastos, no dieron los resultados esperados. Aquélla consistía en aprovechar las características privadas de los servicios relacionados con el agua. A principios de 1992 se decidió aumentar la recaudación de los derechos por servicios de agua, sin incrementar las cuotas, y mejorar la infraestructura hidráulica. Sin embargo, no se tenían los recursos suficientes para conseguirlo. Se consideró conveniente, entonces, invitar al sector privado a participar en el subsector Agua.

2. ¿POR QUÉ PRIVATIZAR?

Con base en lo expuesto en el capítulo anterior, la situación financiera del Departamento del Distrito Federal presentaba resultados alentadores a raíz de la instauración del programa de fomento económico en 1990. En este programa se consideró conveniente buscar nuevas estrategias en la administración de algunos servicios públicos con características de bien "privado", como los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, que podrían encontrar una autosuficiencia financiera. Sin embargo, el déficit financiero del subsector Agua no disminuyó. Se pensó, entonces, en la posibilidad de administrar estos servicios bajo una modalidad distinta, que estuviera más cerca de la concesión privada. De ahí que se discutieran varios esquemas de privatización, en el sentido de participación de agentes o empresas privadas en áreas antes exclusivas del Estado.

Privatización es relativamente un concepto nuevo. Antes de 1979 no tenía relevancia política ni económica. Sin embargo, se convirtió en la década de los años ochenta en uno de los sucesos más importantes en todo el mundo.

La privatización se distinguió rápidamente de la *desnacionalización*, que significaba regresar a sus antiguos dueños la empresa estatal, y surgió como el medio por el cual se transfería parcial o totalmente la producción de bienes o servicios del sector público al privado. Esto implicaba que la empresa pasara a nuevas manos.

Su llegada se derivó del reconocimiento del gobierno que la regulación que impone el mercado es, por lo general, mejor que cualquier legislación regulatoria

y, por ende, marcó el principio de un periodo donde se empezaron a transferir las “actividades” estatales al sector privado, bajo la influencia del mercado.⁴⁶

No hay ningún patrón general en la privatización. Por el contrario, la experiencia ha demostrado que cada proceso privatizador es diferente y necesita un trato especial. Pareciera que, de lejos, la privatización fuera una simple venta de bienes estatales; pero, de cerca, puede ser vista como un conjunto de políticas complejas, cada una diseñada para transferir una actividad o bien estatal específico al sector privado, de una forma tal que sea política y económicamente recompensada.

La privatización no es una receta sino un *acercamiento*, que no ve ningún sustituto del mercado y que busca que el sector privado *haga* lo que el Estado *hubiera* querido hacer. Como cada actividad o bien del sector público tiene sus diferentes grupos de interés y problemas políticos, cada actividad o bien necesita un acercamiento distinto. He aquí una de las características más importantes de la privatización: su susceptibilidad de aplicación universal.

El propósito de este capítulo es justificar por qué el Departamento del Distrito Federal permitió la participación del sector privado en el subsector Agua para mejorar la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y —lo más importante— para invertir la tendencia de su déficit financiero creciente.

Para ello, es conveniente a continuación analizar los problemas que presenta el sector público en general, cuáles han sido algunas soluciones adoptadas para contrarrestar estos problemas y por qué se opta por una solución alternativa. Sólo así se podría justificar la intervención de la iniciativa privada en el subsector Agua.

⁴⁶

El *mercado* es la institución a través de la cual los productores y consumidores de un bien o servicio entran en contacto para intercambiar ese bien o servicio. Los mercados son formas de organización no de propiedad. Véase Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, *Economics*, Singapur: McGraw-Hill, 1988, p. 776 y V. V. Ramadham, *Privatisation in the UK*, Londres: Routledge, 1988, p. 63.

2.1 Problemas

El sector privado está *orientado* hacia la satisfacción del consumidor; debe reconocer sus necesidades y sus preferencias. Asume el riesgo de vender o no sus bienes y/o servicios a los consumidores.

El sector público, por el contrario, está *orientado* hacia el productor. Esto quiere decir que sirve a las necesidades y preferencias de aquéllos que trabajan directamente en él. En vez de que el público sea el “dueño” de los bienes y/o servicios públicos y, por ende, pueda usarlos, transferirlos o enajenarlos, aparentemente, los funcionarios son los “dueños” de aquéllos. Por ejemplo, los funcionarios determinan cuánto van a producir y a qué precio vender, decisiones que están sujetas más a presiones de los mismos funcionarios que producen esos bienes y/o servicios, que a la gente que los consume.

Mientras que la producción privada de bienes y servicios es juzgada con criterios comerciales como rentabilidad, eficiencia, etc., la producción estatal requiere otros estándares de juicio. Y mientras que la empresa privada es usualmente calificada al comparar su desempeño con el de otras, la empresa pública es usualmente ponderada al comparar su desempeño con el *desempeño planeado*. Lo cierto es que ha habido una fuerte tendencia para juzgar el éxito y el fracaso de ciertas actividades públicas con lo que se supone que debería ser.

Tomando como supuestos el hecho de que el sector público tiene distinta naturaleza al sector privado y que se requiere una evaluación con diferentes estándares de juicio, se vuelve admisible la comparación de la eficiencia del primero con el segundo.⁴⁷

La eficiencia del sector público en la producción y entrega de bienes y servicios ha sido juzgada en dos formas, comparándola ya sea con empresas extranjeras similares o con actividades del mismo país. Un monopolio nacional puede confrontarse con sus contrapartes privadas extranjeras y, así, la cantidad

⁴⁷ Madsen Pirie, *Privatization*, Londres: Wildwood House, 1988, p. 19.

y la calidad del servicio que se obtiene, por cada unidad de insumo, puede ser medida; mientras que algunos casos de monopolios locales pueden compararse con actividades privadas similares que permiten equiparar su desempeño con el de aquéllos. En asuntos como transporte, vivienda, salud y educación hay fuentes privadas que permitirían la comparación de costos y de productividad.

Hay una serie de problemas comunes que emergen del estudio del sector público y de sus actividades; aquéllos deben ser analizados por separado, si se les evalúa de manera integral, se corre el riesgo de crear dudas respecto al uso de empresas públicas para producir y entregar bienes y/o servicios públicos de una manera eficiente y aceptable. No son simples tendencias adversas que deban ser corregidas, sino que son debilidades inherentes a la naturaleza del sector público. Algunos de estos problemas son los derivados de la falta de eficiencia, el control del público y la toma de decisiones.

a) Eficiencia

Diversos estudios indican que la operación del sector público tiende a usar más mano de obra en operaciones idénticas y, así, hacer menos eficiente el uso del capital y de las máquinas.⁴⁸ Los bajos costos del sector privado tienen su fuente, por el contrario, en el uso más eficiente de trabajo y capital.

Los costos de las operaciones del sector público son generalmente muy difíciles de calcular porque representan costos no sólo económicos sino también sociales y políticos. Conviene resaltar aquí que, en el caso del sector público, la meta central de las actividades es, a veces, cambiada de la producción de bienes y/o servicios a la provisión de trabajo.

El costo de la mano de obra a veces es la clave para la eficiencia diferente entre ambos sectores. El sector público parece ser más vulnerable a las presiones que aumentan los costos del trabajo porque tiene la habilidad de

⁴⁸ John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *Privatisation and Regulation: the UK Experience*, Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 82.

traspasar el aumento directamente a los contribuyentes que financian su actividad. Una empresa privada, por el contrario, no tiene la misma habilidad; está obligada, entonces, a negociar los acuerdos laborales con más interés por sus efectos en los costos.

El grado de capitalización en el sector público depende de cuánto tenga asignado el gobierno para este propósito. Esto depende, a su vez, de la situación en que se encuentre la economía nacional, de los niveles de imposición que el gobierno piense sean aceptados por la población, de las demandas sociales y de los propios intereses de los funcionarios o legisladores, ya que estos últimos tienen una visión de corto plazo. Un recorte presupuestal puede posponer el mantenimiento o la adquisición de edificios y de equipo, pero podría beneficiar a mucha gente —y, por ende, a los legisladores— si se desvían los recursos para otras causas sociales.⁴⁹ Las empresas privadas, por el contrario, tienden a mantener su equipo en las mejores condiciones. El equipo moderno, limpio y bien cuidado generalmente eleva la productividad. Es por esto que ambos sectores presentan características diferentes. Además, el equipo del sector público —siendo propiedad pública— no es propiedad de alguien individualmente. Como resultado, pocas son las personas que lo tratan con atención y cuidado, como si fueran dueños de él. La gente protege su propiedad y tiende a tener en buen estado su equipo. No parece percibirse que esté en el interés del individuo el proteger la propiedad común porque la ganancia que se obtiene es baja, mientras que el costo de hacerlo puede ser alto.

En cualquier caso, el sistema político no es un vehículo apropiado para la transmisión de información económica. Está caracterizado por el apoyo político ofrecido a cambio de la obtención de beneficios sacados del gasto gubernamental. Diferente al sistema de mercado, no indica dónde los recursos son usados eficientemente ni dónde pueden entrar nuevos oferentes para suplir

⁴⁹ Madsen Pirie, *op. cit.*, p. 27.

esa necesidad. Los mercados políticos sirven sólo intereses especiales, donde los mercados económicos pueden proveer beneficios generales.⁵⁰

Aun cuando muchos bienes y servicios se incluyeron dentro del sector público para que la oferta estuviera garantizada, una revisión del desempeño de las empresas públicas muestra claramente lo contrario. Son las actividades de este sector las que son más vulnerables a la interrupción. Más que garantizar una oferta continua, el control público lo hace más "intermitentemente", ya que el monopolio del sector público presenta una situación donde un paro o huelga es más atractivo porque los servicios públicos son ofrecidos normalmente por monopolios naturales, sin la existencia de alternativas para su provisión: esto significa que cualquier interrupción puede cerrar todas las fuentes de abastecimiento a los consumidores. Dados los intereses que compiten por los recursos financieros públicos, es casi inevitable que este poder sea utilizado cuando la fuerza de trabajo del sector público busque sus propios intereses. Es un arma indispensable para obtener mejores salarios o mejores condiciones laborales.

En el sector privado, por el contrario, la fuerza de trabajo siempre tiene que considerar los efectos de sus acciones en el trabajo. Un *paro* o una disputa laboral puede causar daños permanentes, como lo es la pérdida de consumidores, que pueden forzar a la empresa a salirse del mercado. En cualquier caso, a diferencia de las empresas públicas (generalmente monopolios naturales), el consumidor siempre puede comprar con o escoger a otros competidores.

Otro aspecto importante es que la gestión de las empresas del sector público está más limitada que la del sector privado, por la cantidad de requisitos jurídicos y de formalidades que tienen que cumplir. Por ejemplo, una empresa del sector público, en general, no puede contratar financiamientos por sí sola ni

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 30-31.

puede recortar su personal fácilmente, aun cuando estas medidas sean necesarias para elevar su eficiencia.⁵¹

Aparentemente, las presiones del mercado para mantener los costos bajos —y las ganancias altas— actúan mejor en el sector privado que en el sector público. Parece que la competencia, la flexibilidad de su gestión y la necesidad de obtener más ganancias permite al sector privado mantenerse “esbelto” y ser más eficiente que su contraparte pública. Una empresa privada puede irse a la quiebra si no puede competir; una empresa pública raramente sigue un proceso similar. Las empresas privadas no pueden darse el lujo de dejar de lado nuevas técnicas o prácticas, ya que, si lo hacen, permitirían que las ventajas de un aumento de eficiencia las tengan sus competidores, y no ellas. El sector público no tiene tales incentivos, y si los tuviera tendría que sobrepasar los conflictos de sus sindicatos poderosos, de sus funcionarios, de sus beneficiarios directos y de los legisladores.

b) Control del público

El sector público parece ser *immune* al control de costos. Su presupuesto está nominalmente bajo el control del gobierno, para ser aumentado o disminuido de acuerdo a decisiones más políticas que económicas. Casi todos los gobiernos han intentado controlar el gasto del sector público sin obtener resultados favorables. Mientras que los costos políticos son altos, la ganancia recibida es tan pequeña que el esfuerzo es raramente sostenido. Además, los servidores públicos tienen poco interés por disminuir costos. De hecho, muchos se han beneficiado de lo contrario. Los ahorros obtenidos por la reducción de costos raramente benefician a los burócratas que se supone tienen que reducir los costos. Aún más, aquéllos que pagan —contribuyentes— por programas públicos no están tan conscientes o no son tan visibles como aquéllos que se benefician por ello. Todo esto hace que los costos del sector público sean

⁵¹ John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *op. cit.*, pp. 83-87.

difíciles de controlar. La tendencia, entonces, en el sector público es que crezca el gasto y, con él, los impuestos.⁵²

Los costos en el sector privado, por el contrario, están controlados competitivamente y no están financiados por los ingresos del Estado. Si un alza en el costo de bienes o servicios privados refleja un aumento en los precios, el consumidor puede decidir irse con productores más baratos, comprar sustitutos o consumir menos. Esto obliga a las empresas privadas a estar pendientes todo el tiempo de las oportunidades para reducir los costos.

Es paradójico que las empresas privadas están más bajo el control del público que las mismas empresas del sector público, ya que aquéllas están influenciadas directa e inmediatamente por las decisiones del consumidor y éstas sólo pueden ser influenciadas por el control electoral.

c) Toma de decisiones

Las decisiones de las empresas privadas están basadas principalmente en factores económicos: la opción de cuándo expandirse y dónde, cuánto producir, cuál es el precio adecuado, etc. Las empresas privadas deben orientar sus decisiones al mercado: tienen que lidiar con el nivel de demanda y con el precio y la disponibilidad de capital.

En el sector público, por el contrario, muchas de las decisiones importantes están hechas en "terrenos políticos". Las empresas privadas necesitan el mundo económico, mientras que las empresas públicas necesitan el mundo político —y actúan de acuerdo a él. Las decisiones son hechas con base en factores como la popularidad del gobierno y cómo aquéllas afectan a ésta.

Lo anterior significa que las decisiones del sector público están divorciadas casi totalmente de la realidad del mercado y que aquél está inmerso en el

⁵² Madsen Pirie, *op. cit.*, pp. 32-33.

dominio político; se espera que sus decisiones, entonces, estén hechas con base en consideraciones políticas, más que económicas.⁵³

Resumen

Los tres problemas anteriores surgen de la estructura y organización del sector público, y de las presiones y fuerzas que juegan en el terreno político. Una situación de mercado podría encontrar un balance económico entre los intereses de los consumidores y productores; pero, en las actividades públicas, el gobierno debe buscar más bien un balance político, tratando de asegurar los intereses de ambos sin perder la buena disposición de ninguno. En la práctica, es fácil obtener lo contrario, o sea, tener en contra a sus empleados sin asegurar mejoras para satisfacer a los electores.

Sin ganancias no hay motivos suficientes para mejorar la eficiencia o la calidad del servicio; sin competencia no hay incentivos para reducir costos y el público no tiene un control efectivo sobre las empresas; con sindicatos poderosos se tienen más amenazas de huelgas e interrupciones en el servicio; con muchos requisitos jurídicos y formalidades no se puede tener una gestión flexible y rápida; y con su inmersión en el terreno político no pueden tomarse las decisiones con bases económicas. Todo esto se traduce en una constante presión por aumentar el gasto gubernamental y, por ende, la carga fiscal a los contribuyentes.⁵⁴

2.2 Soluciones

Parte de las dificultades arriba expuestas son resultado del lugar que ocupa el sector público dentro del sistema político. Como los monopolios públicos normalmente significan que el consumidor no puede irse a otro lado si no está satisfecho, el gobierno debe fijarse en las quejas de los consumidores y

⁵³ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁵⁴ V. V. Ramanadham, *op. cit.*, p. 16.

debe aplicar acciones correctivas; pero también debe tomar nota de las fuertes presiones que hacen los productores, los funcionarios y legisladores —que son sus empleados.

Aquéllos que viven de las empresas públicas o que reciben ventajas importantes de ellas tienen un interés enorme porque se aumenten los recursos usados para este propósito. El gobierno se encuentra, así, en una posición difícil: intentar detener la derrama de los recursos recaudados, enfrentando demandas por la mejora de servicios (que consumirán más recursos), ya que si estos servicios se vuelven malos —porque los recursos son restringidos— el nivel de quejas aumentará. La respuesta más fácil, dentro de esta posición imposible, es acceder al aumento de gasto; pero si el gobierno sigue este camino y asigna más dinero, habrá una carga mayor a los contribuyentes. En fin, el gobierno se encuentra dentro de un círculo vicioso que restringe severamente su libertad de acción. Esto explica, en parte, por qué la tendencia en el mundo ha sido el aumento de gasto público, con una disminución correspondiente de competitividad. Pero, es para reducir los costos que las soluciones se buscan; aumentarlos obviamente no es la meta.⁵⁵

Muchas soluciones han sido empleadas por el gobierno para lidiar con el alza de costos de los programas públicos. Todas ellas intentan, de alguna manera, que el gobierno ejerza control e imponga sus propias prioridades; pero todas, también, tienen partes fuertes y débiles. A continuación se presentan algunas soluciones utilizadas para contrarrestar esta tendencia creciente del gasto público, como el aumentar la eficiencia, el eliminar los gastos y programas innecesarios, y el restringir el presupuesto.

a) Aumentar eficiencia

La idea que está detrás de esta solución es que las empresas privadas motivan a su personal a adoptar prácticas eficientes y les enseñan las técnicas y

⁵⁵ Madsen Pirie, *op. cit.*, pp. 36-39.

habilidades adecuadas, por su necesidad de mantenerse competitivas y lucrativas. Como estas disciplinas son difíciles de encontrarse en el sector público se deben enseñar desde afuera.⁵⁶

Una forma de aumentar la eficiencia puede ser incorporar a un empresario del sector privado para encabezar un programa público; y, así, utilizar sus conocimientos sobre los instrumentos y prácticas del mercado en las empresas públicas. Entonces, se podrían hacer estudios sobre dónde podría mejorar la eficiencia porque muchas veces es difícil hacerlos desde dentro. Estos instrumentos y prácticas no son empleados en el sector público de la misma forma, ya que es un sector no competitivo y no lucrativo por diseño. El análisis final del éxito de esta solución depende del grado en que las disciplinas *extra-institucionales* puedan aplicarse.

Este esfuerzo es recomendable pero los efectos alcanzados son temporales. Cuando la novedad se ha muerto, las prácticas ortodoxas del sector público gradualmente regresan. Uno puede introducir métodos nuevos y más prácticos, pero lo difícil de introducir es el incentivo que sostendrá y extenderá esas prácticas. En el sector privado, es el interés lucrativo el que motiva tal cosa; en el sector público no hay una meta equivalente que pueda producir tal efecto, ni siquiera la amenaza de la bancarrota.⁵⁷

b) Eliminar gastos

Otra solución usada por un gobierno consciente de la disminución de costos es identificar y eliminar gastos innecesarios dentro de las actividades públicas. Si realmente hay prácticas que aumentan los costos sin contribuir a la producción, como la duplicación de actividades, se pueden identificar y eliminar.

Ya que una dependencia del sector público puede caer en procedimientos y formas establecidas (rutinas) de hacer las cosas, resulta ventajoso traer a

⁵⁶ *Ibid.*, p. 40.

⁵⁷ V. V. Ramanadham, *op. cit.*, p. 41.

alguien de afuera para corregir o sugerir procedimientos, que resultan invisibles para los que laboran ahí. La meta de estas revisiones es adelgazar un organismo "obeso" sin quitar el servicio. Pero este remedio tiene una desventaja. Como se trae ayuda de afuera, la moral de un departamento y de sus funcionarios puede perjudicarse, incitando una conducta antidepartamental y/o una no aceptación del cambio.

Otra forma de quitar la duplicación de actividades es que un departamento grande absorba el trabajo de los más pequeños. Al eliminar a estos últimos se intentan reducir los costos. Pero estas prácticas producen resultados sólo para el corto plazo. El departamento grande puede manejar más áreas y puede disminuir los costos. El problema es que este nuevo departamento grande tiene más autoridad e importancia que sus predecesores. Esto le da la posibilidad de asegurarse más recursos para lidiar con la mayor responsabilidad que se le dió. Inevitablemente adquiere más *status* con las nuevas responsabilidades y sus funcionarios adquieren más prestigio y mejores salarios; siendo más grande se vuelve más difícil de administrar y de controlar.⁵⁸

c) Eliminar programas

Una forma de ahorro del sector público es la eliminación completa de programas innecesarios. El problema para el gobierno reside en la determinación de qué es y qué no es necesario. Aun cuando no sea muy importante, se tienen muchos problemas para eliminar un programa porque cada servicio público tiene a sus beneficiarios. Resulta importante resaltar que hay usuarios regulares que prefieren tener un servicio barato o gratis, a pesar de que puedan pagar por una mejor alternativa.

El sector público opera como un "mercado político", donde el *apoyo* político es brindado por los grupos beneficiados. Siempre hay legisladores o líderes políticos dispuestos a conseguir apoyo de grupos de interés, ofreciéndoles a

⁵⁸ Madsen Pirie, *op. cit.*, pp. 42-44.

cambio privilegios y beneficios. Si éstos son pagados o no por todos los contribuyentes, es de poca importancia en los terrenos donde se intercambia la influencia política.

Cada programa gubernamental tiene sus beneficiarios y aquéllos que no obtienen nada con su puesta en marcha son generalmente los contribuyentes, cuyo estándar de vida es disminuido por un monto pequeño para proveer beneficios a aquéllos. Los perdedores ni están bien organizados ni son visibles. Son raros los contribuyentes que están preparados para organizarse y buscar la eliminación de un programa público y, así, ahorrar recursos públicos. La presión en los legisladores está, entonces, encaminada a apoyar programas públicos, no importa si son éstos innecesarios.

Además, los funcionarios, que se espera estén preparados para la disolución de programas innecesarios, no tienen interés alguno en lograr la eliminación. Por el contrario, la eliminación amenaza su *status* y, tal vez, sus trabajos.⁵⁹

Al final, la idea de que hay programas innecesarios que se pueden eliminar es modificada por cualquiera que reconozca que algunos programas públicos consumen recursos relativamente inferiores a los beneficios que brindan o que se de cuenta también de la desproporcionalidad de los costos en los que se incurren, con respecto a los beneficios, si se quieren eliminar.

d) Restringir el presupuesto

En la preparación de los presupuestos, hay una lucha entre funcionarios por obtener el mayor porcentaje de recursos. Los funcionarios que puedan asegurar proporciones crecientes de recursos para su dependencia, aun cuando tengan que *inflar* su presupuesto, son concebidos como los exitosos. La consecuencia es una presión constante a aumentar el gasto.⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 44-46.

⁶⁰ Thomas Clarke y Christos Pitelis, *The Political Economy of Privatization*. Londres: Routledge, 1993, pp. 60-61.

La restricción presupuestal idealmente busca hacer dos cosas. Primero, al imponerse un tope en el presupuesto de una dependencia, se motiva a ciertas áreas de sus departamentos a competir por los recursos. La esperanza es, en este sentido, que la actividad estatal se garantice y que los funcionarios sumen esfuerzos para ver que no se "desperdicien" recursos en cosas innecesarias. Segundo, que los funcionarios introducirán por sí mismos eficiencia y campañas antidesperdicio.

Ningún intento tiene el éxito esperado. En primer lugar, dentro del gobierno o dentro de un departamento, por lo general, no son los programas más importantes los que necesitan más recursos, sino los que políticamente sean más importantes. Y, en segundo lugar, en vez de ahorrar eliminando ineficiencias y desperdicios, las restricciones presupuestales tienden a aplicarse directamente a la entrega de servicios. Los funcionarios no querrán economizar si esto implica una reducción de sus salarios o prestaciones, o de sus empleos. Ellos prefieren recortar el servicio.⁶¹

Resumen

El hecho de que todas estas soluciones fallen sugiere que muchos gobiernos son incapaces de controlar el gasto del sector público, excepto tal vez con una base temporal en ciertas áreas y con un alto costo político. También sugiere que el gasto público es empujado por fuerzas fuera del gobierno. Un análisis detallado de estas fuerzas podría ayudar al diseño de medidas efectivas de control en el presupuesto.

2.3 Solución alternativa: privatizar

Las políticas tradicionales que buscan controlar los costos del sector público operan en el nivel *macro*. Buscan imponer soluciones desde arriba por

61

Madsen Pirie, *op. cit.*, pp. 47-48.

acción política. Si el intento es alcanzar eficiencia en los programas, quitar gastos o programas innecesarios, o restringir el presupuesto, el resultado es el mismo. Todas fallan más o menos por no tomar en cuenta a los grupos de interés que sostienen al sector gubernamental y derivan sus beneficios de él; éstos grupos tienen interés en la continuación de programas públicos.

Ningún grupo de interés emerge, por el contrario, para balancear la hostilidad de aquéllos cuyos beneficios son amenazados. El gobierno se encuentra, así, aislado, sufriendo la hostilidad de aquéllos cuyas ventajas quiere disminuir y sin apoyo político de aquéllos que ganarán si es exitoso. Es este desequilibrio crucial el que lleva al crecimiento gradual de los programas y gastos públicos, y el que resalta las fallas de los intentos para controlarlo. Pero, es el reconocimiento de este desequilibrio el que conlleva la idea de que no hay una forma para controlar eficazmente la producción pública. Lo anterior lleva a una solución alternativa de control. Ésta es la operación de trasladar total o parcialmente las operaciones gubernamentales hacia el sector privado, en vez de sólo disminuir sus costos.

La idea detrás de este acercamiento es que sólo el sector privado puede imponer sus disciplinas y crear incentivos para proveer lo que se necesita.⁶² La política de privatización, entonces, se deriva del reconocimiento de las debilidades inherentes del sector público.⁶³ Se trata de un modelo *de facto*; no es el fruto de una teoría general explícita de los bienes colectivos ni de la teoría económica en general. Modelo pragmático, técnico, político más que

⁶² No se asume que la privatización sea deseable por sí sola, pero algunos argumentos sostienen lo contrario. Dentro de estos argumentos están los que dicen que la intervención gubernamental debe minimizarse. Véase John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *op. cit.*, p. 36.

⁶³ En un nivel teórico, la propiedad privada y la asignación eficiente del mercado se ha basado en dos teorías. Primero, la teoría neoclásica de los derechos de propiedad supone que la propiedad comunal (o sea, la falta de derechos de propiedad privados) lleva a un derroche de recursos. Y segundo, la teoría de Hayek del "conocimiento disperso" que dice que el conocimiento está disperso en las sociedades: una adquisición y utilización eficiente de dicho conocimiento sólo puede conseguirse mediante las señales o precios del mercado. Véase Thomas Clarke y Christos Pitelis, *op. cit.*, p. 2.

económico; aparece hoy en día tan complejo, aun a los ojos de aquéllos que lo aplican, como prometedor ante los ojos de la comunidad internacional.

La transferencia total o parcial al sector privado puede sacar la actividad o la producción estatal del mundo político, llevarla al mundo económico y, así, exponerla a los efectos permanentes de competencia y de control de costos,⁶⁴ mientras que simultáneamente la libera de las fuerzas políticas que actúan en el sector gubernamental.

Se cree que la meta que busca la privatización es permitir que los monopolios gubernamentales compitan. Esto no es cierto: mientras que la exposición a la competencia es generalmente una medida buena y deseable, el propósito de la privatización no es hacer las operaciones más competitivas sino hacerlas "privadas", en el sentido de permitir la participación del sector privado. La privatización denota sólo la dirección de la transferencia, mas no su origen ni su destino,⁶⁵ y comprende cuatro tipos de participación privada: 1) en el financiamiento de un servicio o actividad que continúa siendo producida por el sector público; 2) en la producción de un servicio o actividad que continúa siendo financiado por el sector público; 3) en la adquisición total de una actividad estatal al sector privado; y 4) en la participación del sector privado en áreas otrora exclusivas para el sector público.⁶⁶ Desde el punto de vista del gobierno, la característica más atractiva de la privatización, sin importar el modo de participación privada, es que comprende un continuo de medidas que

⁶⁴ John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *op. cit.*, pp. 67-70.

⁶⁵ La privatización es distinta a la *liberalización*, ya que ésta se refiere a la apertura de los monopolios públicos. Puede haber privatización sin liberalización (transferencia de monopolio público a monopolio privado), liberalización sin privatización (cuando se introducen prácticas tipo mercado sin dejar el control y la propiedad pública) y privatización con liberalización (cuando se permite la competencia privada en un monopolio otrora público). Véase Eduardo Guerrero: "Empresa pública y privatización en México", en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica en la administración pública en México*, México: INAP, 1992, pp. 195-196.

⁶⁶ Kenneth Wiltshire, *Privatisation: the British Experience*, Sydney: Longman Cheshire, 1987, p. 15 y Omar Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, México: Plaza y Valdés, 1992, pp. 145-146.

“borran” total o parcialmente la *publicidad* (en el sentido de público) de una actividad.⁶⁷

Una vez que la actividad se transfiere totalmente al sector privado, ésta se encuentra afuera del área directa de responsabilidad gubernamental: sus costos no tienen un impacto directo en la recaudación, su fuerza de trabajo no trabaja para el Estado y el nivel del servicio está determinado por su demanda. Esto quiere decir que el gobierno no vuelve a ser el culpable por su desempeño. Se debe mencionar que algunos de los acercamientos actuales de privatización implican el traslado *total* de la empresa o actividad pública al sector privado, mientras que otros comprenden un proceso *parcial* de transferencia que permite la toma de decisiones para su posterior transferencia total.

De casi similar importancia es que las campañas para reducir costos son normalmente igualadas con los recortes del servicio, mientras que la transferencia al sector privado no implica un deterioro en la calidad del servicio. Por el contrario, muchas de las fuerzas que contribuyen a disminuir el desempeño de las empresas gubernamentales dejan de operar después de hecha la transferencia: un aumento de calidad debe esperarse.⁶⁸ Resulta importante señalar que se cree que la empresa pública es menos eficaz que su contraparte privada. Pero la empresa no tiene que ser necesariamente privada para ser eficaz, aun cuando es más probable que lo sea.

Si la demanda por este servicio o actividad estatal puede ser satisfecha por el sector privado, entonces, hay una variedad de medidas disponibles para hacer la transferencia. Esto no sugiere que la privatización sea fácil de conseguir. En la práctica, el cambio de la oferta pública al sector privado requiere una serie de técnicas complejas que consideren los problemas sociales y políticos del sector público, así como sus desventajas económicas.

⁶⁷ V. V. Ramanadham, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁸ Madsen Pirie, *op. cit.*, p. 54.

Una de las razones para el éxito de esta estrategia ha sido indudablemente el conjunto de técnicas usadas para realizar la transferencia. Más que ser sólo una "venta del Estado", es más bien un proceso en donde las políticas son desarrolladas para *lidiar* con cada área o actividad específica del Estado, tomando en cuenta a los grupos de interés y a las presiones políticas que se desarrollan en el sector gubernamental. Cada programa gubernamental tiene sus beneficiarios: hay algunos que viven de él (trabajadores), algunos cuyas carreras profesionales dependen de él (funcionarios), algunos que se benefician de su producción y algunos que obtienen apoyos de grupos de presión interesados en la existencia de estos programas (legisladores). Todos estos grupos participantes deben ser tratados sistemáticamente, si no las mismas fuerzas que resisten los acercamientos para controlar los costos, arriba mencionadas, también actuarán en contra de la privatización.⁶⁹

A menos de que la política de privatización tenga una forma de obtener el apoyo de los beneficiarios, éstos se opondrán a ella y también a las campañas para recortar recursos, porque la privatización podría hacer incierta la seguridad de sus empleos o de sus carreras políticas en el futuro.⁷⁰

Si la privatización significa introducir instrumentos y prácticas del mercado, también podría significar el fin de los servicios subsidiados que benefician a grupos selectos, que pueden mostrar su hostilidad si no es ofrecido nada a cambio. Todos estos grupos de interés tienen el potencial para oponerse a la

⁶⁹ Hay otros grupos menores importantes relacionados con el proceso. Los líderes sindicales constituyen un grupo que no siempre comparte los intereses de los miembros del sindicato. Los medios de comunicación, siempre dispuestos a señalar los errores del gobierno, también constituyen un grupo con intereses específicos que deben ser tomados en consideración. Puede haber todavía más grupos, algunos que están vinculados sólo en una pequeña parte de la esfera de actividad gubernamental que pueden presentar una amenaza a la privatización de esa área si no se toman en cuenta sus intereses. Véase L. Gray Cowan, *Privatization in the Developing World*, Nueva York: Greenwood, 1990, pp. 12-14.

⁷⁰ La transferencia al sector privado borraría probablemente la historia de los acuerdos laborales donde se habían asegurado términos de contratación con prácticas restrictivas, el monto de las pensiones y el número de días festivos, que gozaban en el sector público. A menos de que estos puntos sean tratados con los funcionarios y trabajadores de las empresas públicas serán potencialmente hostiles a la política de privatización y constituirán una oposición formidable. Véase *Ibid.*, pp. 16-19.

transferencia al sector privado, así como para obstaculizar las campañas para cortar recursos. Las políticas exitosas, entonces, implican un reconocimiento del papel jugado por cada uno de estos grupos y la inclusión de provisiones que neutralicen o contrarresten los efectos adversos que puedan presentarse.

Un factor importante para el gobierno en el proceso privatizador es, por ende, la necesidad de asegurar que los grupos más vulnerables y más dependientes estén protegidos durante el cambio. En el caso de bienes y servicios considerados necesarios, un gobierno que considere privatizar debe considerar el problema de los consumidores "dispersos" y debe asegurar que se pueda garantizar el servicio a estos consumidores que viven en comunidades muy alejadas y muy pobres.⁷¹ Por eso, *salvaguardas* pueden ser construidas en los contratos de privatización para asegurar la protección de estos grupos. A veces, quitar regulaciones innecesarias es suficiente para asegurar que nuevos tipos de servicios puedan evolucionar para servir con ganancias a consumidores dispersos. En otras ocasiones, "candados" más fuertes deben ser construidos en los contratos o en la legislación para que las compañías privadas puedan operar.

El gobierno, mediante la revisión cuidadosa del proceso, puede anticipar la respuesta de los grupos vinculados y hacer los ajustes necesarios a las técnicas empleadas. Debe agregarse que el proceso de privatización no es uno que dependa sólo de la voluntad del gobierno, sino también de todos los grupos de interés que se ven "afectados". Las técnicas empleadas deben ser tales que atraigan el apoyo de grupos, que antes se percibían como beneficiados por los servicios brindados por el Estado. Si los individuos que forman estos grupos toman la decisión por el nuevo "esquema", entonces el proceso privatizador será probablemente exitoso y permanente.⁷²

⁷¹ John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *op. cit.*, pp. 43-44.

⁷² Fuat M. Andic: "The Case for Privatization: Some Methodological Issues", en Dennis J. Gayle y Jonathan N. Goodrich, *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, Westport: Quorum, 1990, p. 35.

El grado de *distanciamiento* que se forma con las privatizaciones es lo más importante del proceso. La privatización ofrece la despolitización. Una vez que la actividad está afuera del área política deja de responder a las presiones políticas y se pueden introducir instrumentos y prácticas de mercado para tomar decisiones con bases económicas. Con ganancias hay motivos suficientes para mejorar la eficiencia; con competencia hay incentivos para reducir costos y hay un control mayor del público; con pocos requisitos jurídicos y formalidades se puede tener una gestión flexible y rápida.

En fin, muchas tácticas han sido empleadas por los gobiernos para lidiar con el alza de costos de los programas públicos. El hecho de que todas estas soluciones fallen sugiere que muchos gobiernos son incapaces de controlar el gasto del sector público, excepto tal vez con una base temporal en ciertas áreas y con un alto costo político. También sugiere que las fuerzas que operan dentro y a través del sector público, o sea, los grupos que tienen interés en la continuación de programas públicos, son muy poderosos. Lo anterior justifica una solución alternativa de control: la privatización. Ésta es la operación de trasladar las operaciones gubernamentales hacia el sector privado, en vez de sólo disminuir sus costos.

El Departamento del Distrito Federal no corrió una suerte distinta a la descrita arriba. En 1990 se propuso disminuir el gasto y aumentar el ingreso de los servicios relacionados con el agua. Introdujo algunas de las medidas arriba descritas, con matices particulares, para disminuir el déficit financiero del subsector Agua y para aumentar la cobertura de aquéllos servicios. En 1991, aún cuando, efectivamente, se aumentaron los ingresos y se racionalizaron los gastos; aumentó el déficit financiero de este subsector y no aumentó mucho la cobertura de los servicios. Había que buscar otra estrategia: aprovechar las características privadas de los servicios relacionados con el agua e invitar a la iniciativa privada. Sólo así se podrían introducir medidas eficientes y se podría contar con el financiamiento adecuado. Pero la participación del sector privado

no podía ser vía venta del servicio o vía concesión porque el servicio no estaba preparado aún para eso.

Se pensó que el esquema que brindaba la *contratación de agentes* era el adecuado. Este acercamiento de privatización parcial podría mantener el financiamiento y la operación de los servicios relacionados con el agua en el sector privado, y el control en el sector público.

3. CONTRATACIÓN DE AGENTES

El crecimiento económico de los países se caracteriza por la creciente necesidad de infraestructura.⁷³ Al mismo tiempo, emerge como esencial la preocupación por aportar una respuesta más adaptada a las necesidades de los usuarios y por garantizar una mejor gestión de las actividades estatales dentro de una lógica de calidad de servicio y de productividad. No obstante su satisfacción, tropiezan con la limitación del financiamiento público.

El propósito de este capítulo es mostrar en qué consiste la contratación de agentes, como parte de la estrategia que utilizó el Departamento del Distrito Federal, a partir de 1992, para sanear las finanzas y para ampliar la cobertura de los servicios relacionados con el agua. También pretende enseñar cómo se puede regular a estos agentes y qué consideraciones deben ser tomadas en cuenta en este tipo de contratos.

Una de las tantas formas de privatizaciones parciales involucra el mantener el financiamiento en el sector público y la producción en el sector privado.⁷⁴ El término *contratación de agentes* describe la situación cuando un organismo contrata a otro para la provisión de un bien o un servicio en particular: en vez de usar la fuerza de trabajo pública, para producir el bien o el servicio, se

⁷³ En el sentido de equipamientos que sirven para producir servicios públicos, el uso de la palabra *infraestructura* es reciente. Hace sólo treinta años, las infraestructuras no eran sino las redes viarias y de instalaciones, por oposición a las superestructuras como las escuelas, etc. El sentido del término fue progresivamente ampliándose hasta designar al conjunto de la masa de capital público. Véase Laurent Davezies y Rémy Prud'homme: "La economía de la asociación de los sectores público/privado en materia de infraestructuras", en Francia, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, Dirección de Asuntos Económicos e Internacionales, *La experiencia francesa de la financiación privada de equipamientos públicos*, 1994, p. 47.

⁷⁴ El gobierno conservador inglés, entre 1979 y 1991, desarrolló más de 25 acercamientos para transferir sus actividades estatales total o parcialmente al sector privado. Una vez que se encontraron las actividades en el sector privado, los costos dejaron de ser una preocupación primordial del gobierno. Véase Madsen Pirie, *op. cit.*, p. 55.

contrata a empresas independientes para realizar el trabajo. Esto no significa que el gobierno deje de ejercer sus prerrogativas y funciones, en cuanto a servicios públicos se refiere: la continuidad en el servicio, la igualdad del trato entre usuarios, colocados en situaciones comparables, y la adaptación permanente del servicio a la evolución de las necesidades colectivas. Por el contrario, a cambio de estas obligaciones de servicio público,⁷⁵ el gobierno debe reconocer los derechos al cobro por tal servicio, a la autonomía de gestión y a la existencia de imprevistos que modifiquen al contrato.

Una forma de considerar la posible contratación de agentes es analizar el presupuesto de alguna dependencia. Hay tres tipos de presupuestos controlados por las dependencias: 1) el presupuesto de *programas* consiste en pasar todo el gasto a la dependencia; 2) el presupuesto de *oficina* consiste sólo en las transferencias de gasto, únicas de los programas bajo el control directo de la dependencia; y 3) el presupuesto *normal* que cubre los gastos de las operaciones internas de la dependencia. La contratación de agentes está usualmente asociada a las partes de la dependencia que son afectadas por el presupuesto de oficina o en los artículos que son provistos directamente por la agencia a su clientela.⁷⁶

Después de que se concluye que hay posibilidad de contratar a uno o varios agentes, las empresas interesadas en el contrato compiten, entonces, por

⁷⁵ Sonnenblum, Kirlin y Ries crearon una tipología de los servicios públicos: regulados, otorgados y contratados. Dentro de la provisión regulada, el gobierno se vincula en la planeación, pero no en el financiamiento ni en la producción del servicio. Dentro de la provisión otorgada, el gobierno provee financiamiento para la actividad, pero no la produce ni la planea. Finalmente, dentro de la provisión contratada, el gobierno juega un rol financiero y de planeación pero no produce el servicio por sí mismo. Un ejemplo de estos servicios podría ser, respectivamente, la asesoría de Bancomext, el Conasida, y la construcción de carreteras. Debido a que distintos servicios necesitan distintos tipos de provisión, la constitución de las dependencias públicas del Estado dependerá de la naturaleza del servicio. Esta tipología trata principalmente del *output* del servicio y de la entrega del servicio; pero no trata el problema de la organización interna de las dependencias públicas. Véase Kate Ascher, *The Politics of Privatization: Contracting-out Public Services*, Nueva York, Macmillan, 1987, pp. 8-9.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 9-10.

el derecho de operar, por un periodo limitado, un servicio o una actividad estatal —generalmente de carácter monopólico. Esto proporciona ciertas ventajas:

- i) Si se sufre de recursos presupuestarios decrecientes o racionados, la contratación de agentes permite recurrir a la inversión privada.
- ii) La posibilidad de contar con una buena integración del diseño, realización, explotación y mantenimiento de una infraestructura o servicio.
- iii) Permite sustituir la limitada gestión pública por una lógica empresarial.

Respecto a la primer ventaja, el endeudamiento del gobierno hará probablemente cada vez más difícil que aquél pueda financiarse presupuestalmente a través de empréstitos. La ventaja de la contratación de agentes es evidente porque se puede recurrir al financiamiento privado que permitirá una rentabilidad financiera suficiente de las actividades.

En cuanto a la segunda ventaja, una obra bien diseñada tiene más probabilidad de que sea bien realizada y explotada porque será más fácil responsabilizar al agente de su desempeño. Por lo tanto, desde el punto de vista del gobierno, parece que el agente asume la responsabilidad de adaptar la obra técnica, financiera y comercialmente a las necesidades del gobierno. A cambio de esta responsabilidad, el agente tiene el derecho de reclamar una renta por los capitales invertidos. Mientras más “responsable” sea su tarea, mayor será su remuneración.⁷⁷ Sólo el reparto equitativo de las responsabilidades o riesgos puede legitimar el deseo del gobierno de compartir los beneficios financieros de la actividad.

En cuanto a la tercer ventaja, el agente tienen la posibilidad, salvo que el gobierno no quiera, de manejar sus recursos con la eficiencia de una empresa privada. El hecho de recurrir a la contratación de agentes tiene como

⁷⁷ Claude Martinand: “La asociación de los sectores público/privado”, en Francia. *op. cit.*, pp. 4-5.

consecuencia dejar de lado, en parte, el formalismo pesado de las reglas aplicables en general al sector público, manteniendo al mismo tiempo sus principios esenciales.

La contratación de agentes permite, entonces, aplicar todo el dinamismo de la empresa privada al servicio de los objetivos de interés general. Esto supone que el agente debe disponer de una autonomía financiera que le permita contratar, pedir prestado y utilizar todos los indicadores de eficiencia para obtener un beneficio. Y esto incita al agente a una gestión rigurosa y a la innovación tecnológica, elementos que a menudo se encuentran estructuralmente ausentes en los servicios públicos provistos por el gobierno.

La asociación de los sectores público/privado a menudo se ha revelado como la manera más eficaz de suministrar ciertos servicios públicos y hasta ciertas infraestructuras. Esta asociación requiere que el gobierno regule al agente o a los agentes. La calidad y la eficacia del servicio dependen, en gran medida, de esta regulación.

3.1 Regulación

La práctica distingue dos herramientas principales de regulación: el reembolso de los costos y la fijación de precios tope. En el primer caso, existe una transferencia de dinero entre el gobierno y el agente, pero se corre el riesgo de que estas transferencias sean mayores a los costos reales del agente por la falta de información. En el segundo caso, la fijación de precios tope aparentemente es más sencilla, ya que no da lugar a una transferencia de dinero y no se apoya explícitamente en el conocimiento de los costos de la empresa: el gobierno impone a la empresa, por un tiempo determinado, un tope a los precios de los servicios o productos. Para aumentar sus ganancias, no le queda otro camino al agente que minimizar sus costos. Cabe notar que este método proporciona a las empresas más eficientes una renta elevada. La renegociación del precio tope al cabo de unos cuantos años no puede ignorar

los costos pasados de la empresa, lo que finalmente no incita verdaderamente a la empresa a reducir sus costos, pero en cambio tiende a reducir la renta.⁷⁸

La introducción de la competencia, como otra forma de regulación, es también una vía que puede llegar a mejorar el conocimiento de los costos de la empresa. El formar un oligopolio, en detrimento del monopolio, responde al problema de la información asimétrica. La presencia de un oligopolio permite al gobierno aumentar, por un efecto de comparación, su información sobre las empresas y permite, a los agentes, hacer economías de escala.⁷⁹ Debe agregarse que en la práctica la introducción de la competencia no es posible, o sería demasiado costosa, cuando el costo de las infraestructuras es demasiado elevado.⁸⁰

Hay casos donde los contratos por tiempo determinado pueden proveer más competencia que la libre elección entre firmas en el mercado. Hay otros donde el costo para entrar perjudica a posibles competidores. Si los costos de arranque son muy altos, las empresas privadas grandes gozan de ventajas enormes sobre sus posibles adversarios pequeños. El proceso de subasta actúa como un sustituto de la inversión actual. Las empresas concursan con base en lo que harían si son las ganadoras del contrato. Así pues, las empresas pequeñas que tal vez nunca harían la inversión, entrarán al concurso y competirán. Esto significa más competencia para la empresa privada grande. Si pierde alguna de las empresas, sólo pierde el costo de preparar la cotización; si triunfa, gana el negocio que hace la inversión real.⁸¹

⁷⁸ Marie-Paule Rousseau: "¿Regulación mediante un contrato o a través de la competencia?" en Francia, *op. cit.*, pp. 59-62.

⁷⁹ El *monopolio* existe cuando sólo hay un oferente de un cierto bien o producto. El *oligopolio* existe cuando unas cuantas firmas ofrecen un cierto bien o producto, cada una lo suficientemente grande como para afectar el precio del mercado por sus propias acciones. Y las *economías de escala* están presentes cuando los costos medios en el largo plazo disminuyen si la empresa aumenta su producción. Véase Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, *op. cit.*, pp. 773 y 777.

⁸⁰ John Kay, Colin Mayer y David Thompson, *op. cit.*, pp. 25-27.

⁸¹ Kate Ascher, *op. cit.*, pp. 1-21.

En resumen, no existen razones tajantes para elegir entre los tipos de regulación expuestos arriba. Es falso que exista, por un lado, una regulación *pura* que distinga las técnicas de los condicionantes relativos a los costos y las tarifas, y, por otro, una regulación basada únicamente en la competencia.

3.2 Contratos

La idea detrás de la contratación de agentes, en cuanto a contratos se refiere, puede ser ejemplificada con la teoría del *principal/agente*.⁸² Aun cuando esta teoría fue desarrollada dentro del marco de la gestión empresarial, puede aplicarse a los servicios públicos. La relación entre el principal (gobierno) y el agente (empresa privada) es tensa por la diferencia de objetivos entre las dos partes. Por un lado, el gobierno debe defender el interés colectivo. Por el otro, el objetivo principal de la empresa privada es, naturalmente, maximizar sus ganancias. La preocupación del gobierno es establecer, con la empresa privada, un contrato que le permita ajustar —lo mejor posible— el comportamiento de la empresa privada al interés colectivo. Dicho en otros términos, el gobierno trata, por una parte, de reducir o —de ser posible— suprimir la renta que la empresa privada podría obtener por el suministro del servicio considerado, generalmente monopólico; y, por otra parte, trata de incitarla a reducir sus costos de producción para que baje sus precios o tarifas, y aumente el número de usuarios del servicio.

Aun cuando los objetivos son claros, su puesta en práctica es compleja. El gobierno tiene un déficit de información sobre la manera en que la empresa privada produce el servicio; de hecho, dispone, por lo general, sólo de los datos contables —a partir de los cuales no puede comprender el esfuerzo de gestión de la empresa privada y, en particular, su margen de maniobra para reducir sus

⁸² John Vickers y George Yarrow, *Privatization: an Economic Analysis*, Londres: MIT Press, 1988. pp. 9-11 y Marie-Paule Rousseau, *op. cit.*, p. 59.

costos. Por eso, la cuestión de cómo tomar decisiones en una situación de información asimétrica constituye la dificultad fundamental del contrato.⁸³

No existe, pues, un modelo de contrato común aplicable a todas las actividades. En cambio, es posible identificar un conjunto de parámetros jurídico-financieros comunes que interactúan entre sí, con los cuales convendría ensayar diversas fórmulas para sentar las bases de una contratación de agentes efectiva.

El hecho de compartir los riesgos es probablemente el elemento clave de estos contratos, ya que juegan aquéllos un papel muy importante. Esos riesgos son, a veces, tan grandes que los agentes no aceptarían —sin duda en la mayoría de los casos— asumirlos solos. En muchos casos, ello equivaldría a poner en peligro su propia supervivencia.

La renta representa la remuneración del riesgo. Pero se está aquí frente a contratos en los que no serían aceptables ganancias excesivas. Por tanto, es a la vez legítimo y necesario que el gobierno asuma buena parte del riesgo. Legítimo porque él tendrá su parte en los beneficios en caso de éxito. Necesario ya que sólo él cuenta con un respaldo financiero suficientemente sólido para asumir los riesgos considerables a los que hay que exponerse. Pero, por otra parte, el gobierno no debe asumir la totalidad de los riesgos, ya que suprimiría la exigencia de hacer eficiente la explotación del servicio. En otras palabras, el riesgo debe ser compartido.⁸⁴

La contratación de agentes, por la duración del contrato y por los riesgos incurridos, descansa fundamentalmente en la confianza. Por un lado, confianza del gobierno en el agente, en su bagaje técnico, en su capacidad de adaptarse a los cambios, etc. Por otro, confianza del agente en el gobierno, en su capacidad de crear un entorno propicio al éxito, en su voluntad de no cambiar las reglas del juego, etcétera.

⁸³ Marie-Paule Rousseau, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁸⁴ Laurent Davezies y Rémy Prud'homme, *op. cit.*, pp. 56-57.

Ya establecida la confianza, debe instaurarse una verdadera negociación jurídico-financiera entre el gobierno y el candidato a agente para concluir el contrato, antes de comenzar efectivamente las obras. Esto hace que las partes deban prestar atención muy especial a ciertas cláusulas.⁸⁵

Dentro de las más importantes están las cláusulas de garantía. En el caso de la contratación de agentes, el gobierno conserva, por lo general, la propiedad del bien, que se incorpora al dominio público a medida que va construyéndose. Por lo tanto, los únicos bienes que tiene el agente son las garantías jurídicas y no materiales que le brinda el gobierno. Estas son indispensables para obtener financiamientos. Por ejemplo, la estabilidad económica y jurídica de un gobierno es una garantía esencial para un agente.

Otra cláusula esencial es la de las aportaciones del gobierno al agente. Las aportaciones pueden ser inexistentes, si la actividad o el servicio es fuertemente rentable o si la legislación lo prohíbe, pueden ser financieras (en forma de subvenciones, de adelantos reembolsables o de participación en el capital) o pueden ser en especie. Estas aportaciones tratan de equilibrar la explotación de la actividad o del servicio, aligerando el costo de la inversión inicial que debe financiar el agente. Este enfoque es perfectamente legítimo por dos razones: por una parte, una actividad o un servicio puede tener una fuerte rentabilidad social, pero una rentabilidad financiera insuficiente; por la otra, las infraestructuras son inversiones de rentabilidad segura, pero diferida en el tiempo.

Una cláusula fundamental más es la de la duración del contrato. Esta depende directamente de la duración de la amortización económica del bien referido. En ciertos casos la duración puede ser prolongada para compensar la baja rentabilidad de una actividad en sus primeros años de explotación. Pero, si el periodo del contrato es lo suficientemente corto, las empresas buscarán

⁸⁵ Claude Martinand, *op. cit.*, pp. 7-9.

mantener los costos bajos y la eficiencia alta, si no perderán ante un competidor que pueda superar el precio y, con él, la renovación del contrato.

Entre las cuestiones que plantea la duración del contrato está la de cómo compartir de manera equitativa, más allá del beneficio normal que remunera los riesgos tomados por el agente, la renta producida al final del contrato. Este problema se resuelve frecuentemente —como se anotó arriba— prolongando la duración del contrato. El intento para ganar el contrato y para conservarlo, cuando se renueve, obliga a las empresas privadas a mantenerse competitivas en precio y calidad.

Hay otro tipo de cláusulas que podrían ser muy benéficas para el gobierno. Éstas son referentes a la contratación del personal que laboraba anteriormente en el servicio. En ellas se podría dar la oportunidad a los empleados del sector público para trabajar en la nueva empresa privada, promover su retiro voluntario o recontratarlos en otra parte del servicio gubernamental o del mismo gobierno.

Por último, no dejan de tener cierta importancia las cláusulas referentes al arbitraje, ya que en caso de conflicto entre las partes, sobre la interpretación del contrato, qué árbitro o qué juez decidirá quién tiene la razón. Claro, un contrato debe tener muchas otras cláusulas, como la de penalidades, de renuncia, de rescate, etc. Aquí sólo se enumeran algunas de las más importantes.

3.3 Éxito

El fracaso de la *contratación de agentes* se debe más que nada a las exigencias excesivas del gobierno. Éste debe escoger a los agentes entre grupos experimentados, dotados de capacidades técnicas y financieras suficientes, que les permitan realmente asumir riesgos y constituir asociaciones durables. En efecto, los factores decisivos para el éxito son los siguientes: una asociación durable entre el gobierno y el agente, y un reparto equilibrado de los riesgos y resultados de acuerdo con la naturaleza de los proyectos y su equilibrio financiero.

Para ello, las disposiciones contractuales constituyen un código de buena conducta entre ambas partes con vistas a entablar relaciones de confianza a largo plazo. Deben ser el resultado de una verdadera negociación basada en estudios detallados, validados por las dos partes, que apunten a reducir las incertidumbres que rodean al proyecto.

Por eso, los peligros que deben evitarse en este tipo de contratos son dos: una contratación financieramente no viable resulta negativa tanto para el agente como para el gobierno que sufre las consecuencias políticas de esta situación; y una contratación que produzca prematuramente beneficios excesivos tampoco conviene al gobierno, por razones políticas, y, en consecuencia, al agente porque pueden no respetarse los compromisos iniciales del contrato, o incluso el mismo contrato.

Desgraciadamente, el margen de maniobra entre ambos peligros es bastante corto. Esto se debe sobre todo a que no faltan las incertidumbres para la correcta ejecución de una operación que compromete el largo plazo: hacer previsiones exactas a un plazo tan grande resulta difícil.⁸⁶

Las ventajas generales de la *contratación de agentes* son enormes. Con la producción en el sector privado se reintroducen las disciplinas económicas: una historia entera de prácticas restrictivas y de servicios controlados por el sindicato se puede borrar y reemplazar por un clima competitivo. Claro, estas políticas de privatización parcial deben ser tales que atraigan el apoyo de los grupos que antes se percibían como beneficiados por los servicios brindados por el Estado. Si los individuos que forman estos grupos toman la decisión por el nuevo "esquema", entonces las políticas serán probablemente exitosas.⁸⁷

Indudablemente las ventajas que proporciona la contratación de agentes, motivaron al Departamento del Distrito Federal a convocar en 1992 una licitación

⁸⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁷ Madsen Pirie, *op. cit.* p. 142.

pública para la prestación de servicios relacionados con el agua. El DDF ya había intentado otro tipo de medidas para sanear las finanzas del subsector Agua, pero no tuvo los resultados esperados ni el dinero suficiente. Con el esquema de contratación de agentes, por un lado, los agentes podrían: actualizar el padrón de consumidores e instalar medidores, operar las redes de distribución de agua y drenaje, tratar el agua, proporcionar financiamiento, etc.; y, por el otro, el Departamento del Distrito Federal podría mantener el control de la política hidráulica y financiera del subsector Agua.

4. NUEVA ESTRATEGIA

En el periodo 1985-1991, las finanzas públicas del Departamento del Distrito Federal presentaron una recuperación importante. A partir de 1988 se obtuvo un superávit, el cual representó la *salud* financiera de la entidad: un fortalecimiento de los ingresos ordinarios, vía aumentos en ingresos propios y en participaciones en impuestos federales, el cual significó una mayor independencia de las transferencias del gobierno federal y del financiamiento; y una política racionalizadora del gasto exitosa. A partir de 1990, después de introducirse los cambios en la política hacendaria que propuso el *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*, claramente pudo observarse una tendencia que pretendía reequilibrar las finanzas del DDF.

Sin embargo, los servicios relacionados con el agua no corrieron con la misma suerte. Aun cuando después de 1989 se ajustaron las cuotas de los derechos y se obtuvieron aumentos en la recaudación por este concepto, éstos no fueron suficientes para contrarrestar los costos crecientes y la falta de infraestructura en dichos servicios. Había que hacer algo para aumentar la recaudación de derechos por servicios de agua, revertir la tendencia de los costos crecientes y aumentar la infraestructura hidráulica —sobre todo porque el mismo programa de fomento económico, arriba mencionado, establecía estos puntos como prioritarios.

Por eso, a principios de 1992 el DDF propuso una nueva estrategia financiera en el subsector Agua. El propósito de este capítulo es mostrar en qué situación se encontraba este subsector en 1991 y cuáles fueron los cambios introducidos por la nueva estrategia.

Primero, se analiza la situación que tuvieron esos servicios en 1991, cuáles fueron sus problemas y soluciones adoptadas, y por qué se optó por un cambio de estrategia. En segundo lugar, se intenta demostrar la importancia que tuvo la

creación de la Comisión de Aguas del Distrito Federal para conseguir los objetivos más importantes de esta nueva estrategia e iniciar la contratación de agentes privados en los servicios relacionados con el agua. Y por último, cuáles fueron —y son— las características de dicha contratación.

4.1 Subsector Agua

La Zona Metropolitana está situada en el Valle de México, el cual se encuentra a 2,200 metros sobre el nivel del mar. Cuenta con más de dieciséis millones de habitantes, distribuidos en todo el Distrito Federal y en diecisiete municipios conurbados del Estado de México, los que consumen, aproximadamente, 62 m³/s de agua, 35 en el Distrito Federal y 27 en los municipios conurbados.⁸⁸ Por ello, la administración del sistema de agua de esta Zona Metropolitana se encuentra dividida entre las dos entidades.

En cuanto al abastecimiento de agua, la fuente principal en el Distrito Federal proviene de un manto acuífero subterráneo localizado en el Valle de México que provee 43 m³/s de agua. Sin embargo, por la demanda excesiva del recurso, este manto está siendo sobreexplotado a razón de 20 m³/s.⁸⁹

El resto del agua proviene de fuentes externas que proveen otros 20 m³/s. Entre las principales fuentes externas de abastecimiento se encuentra el sistema Cutzamala, que transporta agua localizada a 140 kilómetros del Distrito Federal y a una altitud aproximada de mil metros por debajo de la del Valle de México.

La situación del subsector Agua hasta 1991 respecto a su infraestructura, a sus finanzas y a su administración, se analiza a continuación a partir de los

⁸⁸ Un metro cúbico de agua equivale a 1,000 litros de agua. Véase México, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Agua 2000: Estrategia para la Ciudad de México*, pp. 5-8.

⁸⁹ Esto equivale a unos 630,000,000 m³ de agua por año o a 630 mil millones de litros anuales. Véase México, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *El sistema hidráulico del Distrito Federal. Estrategia para el periodo 1990-1994*, (febrero de 1990), pp. 1-3.

datos más relevantes, sin incluir aquéllos que se refieren a especificaciones propiamente técnicas.⁹⁰

4.1.1 Infraestructura

El abasto de agua potable se logró por medio de 490 kilómetros de líneas de conducción y de 241 tanques de almacenamiento, que tuvieron la capacidad de almacenar 1,500 millones de litros. De estos tanques se distribuyó el agua a los usuarios mediante más de 12,500 kilómetros de redes de distribución.⁹¹

Paradójicamente, el Distrito Federal goza de lluvias la mayor parte de los años. Esta agua de lluvias tiene que encauzarse fuera del Valle porque si no se corre el riesgo de fuertes inundaciones. Además, el agua de desecho, o sea, el agua residual utiliza el mismo sistema de drenaje que el agua de lluvia. Durante la temporada de lluvias se llegaron a descargar hasta 120 m³/s en forma continua, que sumadas al agua residual incrementan aún más este volumen de descarga. Como consecuencia de lo anterior, el DDF tuvo que construir un sistema de drenaje profundo, probablemente el más grande del mundo, el cual contaba en 1991 aproximadamente con 110 kilómetros de túneles.

Por último, en relación con el tratamiento y reuso de aguas, se puede afirmar que el Distrito Federal tenía una capacidad de tratamiento de sólo 3 m³/s, lo que representaba un pequeño porcentaje del tratamiento al agua residual, mientras que el reuso de aguas era prácticamente inexistente porque no existía una red de distribución de aguas tratadas.⁹²

⁹⁰ Para fines de este estudio se analizará lo referente al Distrito Federal.

⁹¹ El 67% del caudal suministrado se destinó al uso doméstico, el 17% a las industrias y el 16% restante en los comercios y en la industria de servicios. A pesar de la aguda escasez de agua que ha enfrentado el Distrito Federal, el abasto diario de agua por habitante fue de 0.3 m³ o 360 litros diarios. Pero este consumo fue —y aún es— muy alto, ya que el consumo *per capita* en algunas ciudades capitales europeas fue de aproximadamente 0.2 m³ o 200 litros de agua diarios, debido principalmente al manejo más eficiente del recurso. Véase México, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Agua 2000: Estrategia para la Ciudad de México*, p. 5 y Carlos Casasús: "Privatizing the Mexican Water Industry", *Journal AWWA* (marzo 1994), pp. 71-72.

⁹² México, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Descripción del sistema hidráulico del Distrito Federal*, (enero de 1990), p. 4.

4.1.2 Administración

En cuanto a la administración de los programas de agua y drenaje del subsector Agua se puede decir que hasta el año de 1991 se encontraba fragmentada entre diversas unidades administrativas del gobierno federal y del DDF.⁹³

La *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)* establecía las condiciones necesarias para la descarga de aguas residuales de los sistemas de drenaje en los sistemas receptores, y tenía que expedir las normas técnicas para regular la explotación y el uso y aprovechamiento de aguas residuales.

La *Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)* era —y es— la encargada de vigilar y determinar la calidad del agua que se extraía, así como de realizar los análisis físicos, químicos y bacteriológicos correspondientes.

La *Comisión Nacional del Agua (CNA)*, organismo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, era —y es aún— responsable de la planeación, regulación, uso y aprovechamiento del sistema hidráulico en el Valle de México, así como de la construcción, administración, operación, rehabilitación y conservación de las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua del Valle, y de la entrega del agua en “bloque” al Departamento del Distrito Federal. Se encargaba, también, de establecer, definir y vigilar las políticas y la normatividad en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

La *Secretaría General de Obras (SGO)* del DDF fue la encargada de coordinar y dirigir el sistema hidráulico del Distrito Federal, con la ayuda de la CNA.

La *Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH)*, dependiente de la SGO, era la encargada de llevar a cabo los programas de expansión de la infraestructura hidráulica y de la operación de las redes

⁹³ Manuel Perló Cohen: “La transformación de la gestión hidráulica en el Valle de México: problemas y alternativas”, en Guillermo Ramírez H. y Noemi Stolarsky R. (comps.), *Agua y drenaje metropolitanos*, México: Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, 1993, pp. 80-85.

primarias. Esta Dirección recibía —y aún recibe— el agua en bloque de la CNA y construía —y aún construye— las obras necesarias para su distribución.

La *Tesorería del Departamento del Distrito Federal* era la encargada de los aspectos relacionados con la administración, facturación, recaudación, control y fiscalización de los derechos por servicios de agua.

Las dieciséis *delegaciones políticas* del Distrito Federal eran las encargadas del mantenimiento y operación de las redes secundarias de agua potable y drenaje, que correspondían a su jurisdicción.

La fragmentación expuesta arriba ocasionó que no se tuviera una visión administrativa y financiera integral de los servicios relacionados con el agua y que se traslaparan actividades.

4.1.3 Finanzas

De 1985 a 1991 el subsector Agua sufrió un déficit financiero. Este fue resultado, principalmente, de la diferencia amplia que existió entre su gasto y su recaudación en ese periodo.⁹⁴

En 1989 se ajustaron las cuotas que permitieron recuperar el rezago de varios años y se instituyeron las cuotas por consumo medido obligatorias, con carácter progresivo, para las tomas de agua registradas que contaban con medidor. Esto produjo un aumento significativo en la recaudación de los derechos por servicios de agua.⁹⁵

Aun cuando en 1989 se actualizaron las cuotas de los derechos por servicios de agua, y en 1990 se introdujeron los cambios —en materia de política hacendaria— del *Programa de desarrollo 1990-1994*, como el de racionalizar el gasto, no se pudo revertir su tendencia creciente.

⁹⁴ *Supra*, pp. 39-41.

⁹⁵ *Supra*, p. 20.

4.2 Problemas/soluciones

El crecimiento de la mancha urbana es un serio problema para el sistema hidráulico, porque parte de la población se ubica en zonas donde no existen los servicios y porque la extracción de agua del Valle de México es superior a la recarga. Además, las fuentes tradicionales de agua para el Distrito Federal están llegando al límite de su capacidad; de no revertirse esta tendencia, se llegará inevitablemente al agotamiento de aquéllas y se continuará hundiendo la Ciudad de México.⁹⁶

Pero, aun cuando se están sobreexplotando los mantos acuíferos del Valle de México, el recurrir a nuevas fuentes externas, como solución a la falta de agua, resulta inconcebible financieramente dados los altos costos de la infraestructura y del bombeo necesario por la situación geográfica del Distrito Federal; y políticamente porque reduciría la disponibilidad de agua en otras entidades. Por ello, se debía alcanzar un nuevo balance entre oferta y demanda de agua, que reflejara las nuevas realidades financieras, políticas y de abasto, vigentes en el país.

De acuerdo a la exposición anterior sobre la situación de los servicios relacionados con el agua, los problemas encontrados en este subsector Agua hasta 1991 se resumen de la manera siguiente:

4.2.1 Infraestructura

Los problemas por la falta de infraestructura eran graves. En cuanto a cobertura de los servicios de agua y drenaje, se puede decir que se hicieron avances significativos, pero éstos no fueron los suficientes. Antes de 1990 se tuvo un rezago importante en la cobertura de servicios, debido al deterioro de

⁹⁶ Su zona lacustre ha desaparecido casi en su totalidad. Véase Javier Fernández Villegas: "Contaminación y sobreexplotación de las aguas subterráneas del Valle de México", en *Revista de Administración Pública* (No. 83, julio-diciembre 1982), pp.143-147.

las finanzas públicas del DDF en la década de los años ochenta. Pero, a pesar de los cambios de 1990 —establecidos en el *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*— que buscaban aumentar la cobertura de los servicios de agua y drenaje, la cobertura siguió presentando deficiencias importantes.

La baja capacidad del tratamiento y reuso de aguas se debe a que el agua residual utiliza el mismo sistema de drenaje que el agua de lluvia, haciendo la tarea de tratamiento de agua extremadamente difícil. Sin embargo, se utiliza menos de la mitad de esta capacidad debido a que la demanda de agua tratada está limitada por la falta de una adecuada red de distribución y el bajo precio del agua potable, ya que el agua tratada se encarece mucho por el flete del transporte.

En fin, en cuanto a los problemas de infraestructura, su solución hubiera sido aumentar la cobertura de los servicios, además de que en el *Programa de desarrollo 1990-1994* aparecía como un compromiso. De hecho, en 1991 se tuvieron previstos muchos proyectos para la ampliación de la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas, pero no se contaron con los recursos necesarios para realizarlos.

4.2.2 Administración

La administración de los programas del subsector Agua presentó el grave problema de la fragmentación de responsabilidades en dependencias distintas, lo que generaba serias dificultades para tener una visión integral de la operación y de las finanzas de aquéllos.

El Departamento del Distrito Federal empezó a estudiar diversas propuestas para integrar la responsabilidad de los ingresos y los gastos, de la operación, del mantenimiento y de la expansión total del subsector Agua en una sola unidad administrativa que —con una visión integral— iniciara las acciones tendientes a fomentar una nueva cultura del agua, que reuniera una plena conciencia de los esfuerzos que significa el proporcionar estos servicios a una

población tan grande y elaborara un proyecto de modernización de la administración del agua en el Distrito Federal.

4.2.3 Finanzas

Respecto al rubro de finanzas del subsector Agua —y a pesar del aumento de las cuotas de los derechos por servicios de agua de 1989— no se contaba en 1991 con los suficientes medidores instalados ni con los sistemas administrativos necesarios para llevar a cabo un cobro efectivo del agua, con bases en consumos medidos. Junto con este problema, apareció el referente al deterioro de la red de distribución del Distrito Federal.⁹⁷

En cuanto al primer problema se puede decir que los derechos por servicios de agua se cobraron principalmente hasta 1988 —a los consumidores que tuvieron sus tomas de agua registradas en el sistema de cobro— por el sistema de cuotas fijas, que se ajustaban anualmente. Esto significaba que el monto de los derechos por servicios de agua recaudados no variara de acuerdo a los volúmenes de agua consumidos por lo cual, además de la inequidad resultante, los consumidores no tenían ningún incentivo económico para ahorrar agua; y que, como no se ejercían medidas coercitivas en el cobro, sólo pagaron este derecho en forma continua unas 500 mil tomas, de un total superior a los 1.2 millones.⁹⁸

En cuanto al segundo problema, el consumo excesivo de agua se derivó también de la gran cantidad de fugas que tenían las redes de distribución del Distrito Federal. Estas fugas fueron resultado de la antigüedad, del escaso mantenimiento —dado el bajo presupuesto asignado— y de los continuos hundimientos y movimientos de la superficie de la entidad. Se estimó, en 1991,

⁹⁷ Carlos Casasús, *art. cit.*, p. 72.

⁹⁸ Este resultado financiero se puede corroborar por el déficit financiero que padeció el subsector Agua entre 1985 y 1988. Véase *supra*, pp. 39-41.

que más del 30% del agua abastecida en la red de distribución se perdía en fugas, antes de llegar a los consumidores.⁹⁹

En resumen, en cuanto a la situación financiera del subsector Agua, el Departamento del Distrito Federal empezó a estudiar propuestas alternativas para su mejor funcionamiento, como las restricciones presupuestales o la eliminación de más gastos innecesarios,¹⁰⁰ pero se tuvo en cuenta que todas estas medidas sólo eran de carácter temporal y, por ende, en el largo plazo las consecuencias de no atacarlas de manera definitiva aparecerían de nuevo y probablemente con más fuerza.¹⁰¹

4.3 Estrategia

Todos los problemas arriba descritos tuvieron consecuencias financieras. La expansión de la cobertura de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento y reuso de aguas requería forzosamente recursos para poder lograrse. La simplificación en la administración de los programas de agua y drenaje del subsector Agua buscaba que se integrara, en un solo organismo, la planeación, programación, presupuestación y financiamiento.¹⁰² Y, por último, se buscaban sanear las finanzas.

Había que diseñar otra estrategia para abordar los problemas financieros de los servicios relacionados con el agua. Dentro de los puntos que tenían que considerarse en esta nueva estrategia estaban:¹⁰³

⁹⁹ Carlos Casasús, *art. cit.*, pp. 71-72.

¹⁰⁰ *Supra*, pp. 31-32.

¹⁰¹ *Supra*, p. 55.

¹⁰² Para la mejor comprensión, haciendo un similitud con el Departamento del Distrito Federal, podría decirse que se quería hacer una pequeña Secretaría General de Planeación y Evaluación para el subsector Agua.

¹⁰³ Carlos Casasús: "Una nueva estrategia de agua para la Ciudad de México", en Ricardo Samaniego (comp.), *op. cit.*, pp. 286-287.

1. El reconocimiento de que el agua no puede tratarse como un servicio público que deba ser proporcionado en forma subsidiada por el gobierno, sino que su provisión tiene características de bien privado y que debía, por tanto, ser tratado como tal.
2. La necesidad de eliminar los subsidios que conducen invariablemente al desperdicio entre los que disponían del recurso, en este caso el agua, y a la incapacidad de recaudar ingresos suficientes.
3. La posibilidad de crear un mercado de derechos de propiedad de agua, que permitiera su intercambio.
4. El desarrollo de nuevos esquemas que permitieran la participación del sector privado, debido a que representaba una solución heterodoxa a los problemas financieros del subsector.
5. La entrada en vigor de una nueva ley que gravara las descargas de agua no tratada en cuerpos de agua propiedad de la Nación. El derecho que se recaudara por este concepto sería utilizado para mejorar el tratamiento de aguas.
6. La adopción de medidas que eviten riesgos ambientales en los sistemas de agua y drenaje.

4.4 Instrumentación

Para conseguir los objetivos de la nueva estrategia financiera sería necesario implantar una serie de acciones de diversa índole. Algunas de éstas serían impulsadas por la misma SGO, pero otras —las más importantes— necesitarían la creación de un organismo específico para poder ser ejecutadas. Este organismo era la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF). A continuación se detallan las acciones más relevantes.

4.4.1 Derecho por descargas

A principios de 1992 entró en vigor un nuevo derecho aplicable a las industrias por sus descargas de aguas no tratadas en los cuerpos de agua propiedad de la Nación. Este gravamen constituyó uno de los primeros incentivos de carácter económico que se introdujeron para corregir problemas de carácter ecológico.¹⁰⁴

Este derecho se traduciría, eventualmente, en un alza de costos en las industrias que descargan sus aguas negras y desechos en el drenaje y, por ende, en un aumento de recursos financieros que se utilizarían para financiar una mayor capacidad de tratamiento. La aplicación del derecho aumentaría la oferta de agua tratada y, así, provocaría una importante disminución en su precio y se convertiría en una alternativa económicamente atractiva para quien pudiera utilizarla en la industria o en la agricultura. Sin embargo, no fue sino hasta principios de 1993 cuando se empezó a aplicar este derecho en el Distrito Federal.

4.4.2 Comisión de Aguas

Los antecedentes históricos del subsector Agua muestran la dificultad que se tuvo para administrar los servicios relacionados con el agua.¹⁰⁵ Fue en 1978

¹⁰⁴ Además, se preveía iniciar un programa integral para sanear las cuencas sobre las que el Distrito Federal descarga sus aguas residuales. El sector privado será invitado a construir y operar la infraestructura necesaria para llevar a cabo este proceso, pudiendo recuperar su inversión mediante cuotas por volumen de agua tratada. Véase Jaime Tinoco Rubi: "Estrategia de agua para la Ciudad de México", en Guillermo Ramírez H. y Noemí Stolarsky R. (coords.), *op. cit.*, pp. 159-160.

¹⁰⁵ A finales de 1928, y con ciertas variantes, la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el Distrito Federal fueron responsabilidad de sus autoridades municipales. A partir de 1929, con base en las reformas constitucionales y en la nueva *Ley orgánica del Distrito y los Territorios Federales*, se suprimieron los municipios en el Distrito Federal: su territorio quedó dividido así en trece delegaciones y un departamento central —el cual comprendía a la Ciudad de México y a los entonces municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac (México, *Ley orgánica del Distrito y los Territorios Federales*, diciembre 31, 1928, arts. 2-4). Con estos cambios, se inició un proceso de integración y centralización de la administración del Distrito Federal. Dentro de los cambios hechos, algunos fueron referentes a los servicios de agua potable y alcantarillado. Estos servicios pasaron a ser responsabilidad de la Dirección

cuando se dio el primer paso hacia la integración de funciones con la creación de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH). Pero siempre hubo la inquietud de que se podía mejorar la administración de los servicios relacionados con el agua, integrando la administración de ellos bajo un mismo organismo y propiciando, con ello, una mejor coordinación entre las funciones de distribución, administración, financiamiento y recaudación.

A principios de 1992 se concibió un organismo que integrara los presupuestos de agua y drenaje del Distrito Federal. Para determinar su forma jurídica y precisar las características del organismo se integró una Junta Directiva (formada por los Secretarios Generales de Coordinación Metropolitana, de Gobierno, de Obras, de Planeación y Evaluación, y por el Oficial Mayor, el Contralor General y el propio Jefe del DDF) que recomendó:¹⁰⁶

de Obras Públicas del Departamento Central, antecesor del ahora DDF. El cobro de estos servicios fue responsabilidad del Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S. A.

En 1933, se creó la Dirección de Aguas y Saneamiento (DAS) como órgano desconcentrado del DDF, para proporcionar todo lo relacionado a los servicios de agua potable y alcantarillado. Posteriormente, en 1941 fue integrada esta Dirección a la estructura orgánica del propio DDF (México, *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 Constitucional*, diciembre 31, 1941, art. 35).

En 1953 se creó la Dirección General de Obras Hidráulicas (DGOH), la cual estuvo a cargo de la construcción de las obras de abastecimiento de agua y drenaje, y del control de los hundimientos de la superficie del Distrito Federal; y la Dirección General de Aguas y Saneamiento (DGAS) mantuvo a su cargo la construcción de obras menores para mejorar las redes primarias y secundarias de agua potable y alcantarillado.

A partir de 1955, el DDF tomó a su cargo la administración y el cobro de los derechos por servicios de agua, vía Tesorería del DDF; y la expansión del sistema hidráulico quedó a cargo de la DGOH, con excepción de algunas obras realizadas conjunta o separadamente por la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), que rebasaron las fronteras del Distrito Federal.

En 1970, se expidió una nueva *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal*, en la cual se establecieron las 16 delegaciones políticas actuales. Para lograr una mayor autonomía, en cada delegación se crearon oficinas de aguas y saneamiento —encargadas de operar y mantener las redes secundarias de agua potable y alcantarillado, así como de realizar la conexión de tomas de agua y de descargas de aguas residuales (México, *Ley orgánica del Distrito Federal*, diciembre 31, 1970, art. 35). Desde entonces, estas oficinas siempre han carecido de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus trabajos.

Por último, en 1978 se creó la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, donde se integraron las funciones de la DGOH, o sea, la construcción de las obras de abastecimiento de agua y drenaje, y del control de los hundimientos de la superficie del Distrito Federal; y de la DGAS, o sea, la construcción de obras menores para mejorar las redes primarias y secundarias de agua potable y alcantarillado.

¹⁰⁶ Información proporcionada por funcionarios de la CADF.

1. Que el objeto del organismo fuera prestar, por cuenta propia o a través de terceros, los servicios de agua potable, de drenaje y de tratamiento y reuso de aguas residuales en el Distrito Federal, así como administrar, operar y conservar la infraestructura hidráulica necesaria para la prestación de dichos servicios.
2. Que el organismo se constituyera de inmediato como organismo desconcentrado de la Secretaría General de Planeación y Evaluación (SGPE) para facilitar su arranque; pero previendo su evolución posterior a organismo descentralizado.¹⁰⁷

El arranque bajo el esquema desconcentrado facilitaría la constitución rápida del organismo, afectaría en menor grado las estructuras y funciones existentes de la DGCOH, mantendría un control mayor sobre la estrategia y las finanzas del organismo, y minimizaría la problemática laboral que probablemente se presentará. Se debe subrayar que un organismo desconcentrado tiene autonomía técnica y operativa, además de facultades suficientes para la adecuada realización de su objeto y para coadyuvar al cumplimiento de sus atribuciones.

Sin embargo, se dejó claro que en el futuro sería conveniente que evolucionara a un organismo descentralizado porque al convertirse el derecho por servicios de agua en tarifa sería más sencilla su actualización y administración; se tendría mayor flexibilidad para la contratación de actividades con el sector privado; se facilitaría la obtención de financiamientos y se fomentaría una mayor autosuficiencia financiera de los programas. Los ajustes en las cuotas de los derechos son hechos en la *Ley de hacienda del Distrito*

¹⁰⁷ La *desconcentración* es el acto mediante el cual se traspasan determinados "servicios" de la administración central (en este caso la SGPE) a organismos dentro de la propia organización y la *descentralización* significa desprender de la administración central determinadas competencias a organismos autónomos que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Véase Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, p. 243.

Federal, mientras que las tarifas pueden ser ajustadas en cualquier momento por los organismos descentralizados.

Este órgano desconcentrado de la SGPE era la CADF, creada por decreto del Ejecutivo Federal el 10 de julio de 1992. Sus principales responsabilidades eran equilibrar, lo más rápido posible, las finanzas del subsector Agua, aumentando la recaudación de los derechos por servicios de agua con base en el consumo medido; y contratar a agentes privados para la distribución, medición, recaudación, mantenimiento y expansión de la red secundaria, y para la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales.

La CADF también tuvo las responsabilidades de formular la política hidráulica, de proponer los criterios para unificar y dar congruencia a las acciones y políticas hidráulicas del Distrito Federal; de elaborar un nuevo padrón de usuarios; etc.¹⁰⁸ Resultaba complicado que la Comisión de Aguas integrara todas estas funciones dispersas en otras dependencias de manera inmediata, pero se tomaron todas las medidas para lograr que las integrara paulatinamente.

Por su parte, la DGCOH conservó las tareas de construcción de infraestructura hidráulica, la operación de la red primaria y la negociación con la CNA para el abasto del agua en bloque.

Desde su constitución, la CADF ha venido llevando a cabo diversos estudios sobre las condiciones del sistema de distribución de agua potable, identificando las deficiencias del padrón de usuarios, la conveniencia de mejorar los sistemas de medición de abasto y determinación del consumo de agua, la exigencia de continuar avanzando en los sistemas informáticos y la necesidad de adecuar la legislación aplicable.

Dentro de las acciones más importantes que instrumentó la recién creada CADF estuvieron la elaboración de un nuevo padrón de grandes usuarios, el establecimiento de los derechos de propiedad del agua, su evolución a

¹⁰⁸ México, Departamento del Distrito Federal, *Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal*, art.

autoridad fiscal y, sin duda la más importante, la contratación de agentes privados (acercamiento de privatización parcial) para que participaran en diversas áreas de los servicios relacionados con el agua.

4.4.2.1 Grandes usuarios

En 1992, se llevaron a cabo acciones conjuntas entre la Tesorería, la DGCOH y la CADF para mejorar el cobro de los derechos por servicios de agua, en especial las cuentas de los grandes usuarios (aquéllos cuyo consumo de agua es mayor de 400 m³ por bimestre).

Para incrementar la recaudación, durante 1993 se inició el proceso de administración de las 12,732 cuentas de los grandes usuarios del Distrito Federal, actualizando su padrón y desarrollando nuevos métodos de facturación, cobro y fiscalización. Este programa se estableció en virtud de que más del 60% de la recaudación se obtenía de estos contribuyentes, por lo que su control inmediato resultaba importante.¹⁰⁹

4.4.2.2 Propiedad del agua

A finales de 1992, la CADF promovió una importante reforma a la *Ley de hacienda del Distrito Federal* para establecer los derechos de propiedad del agua y, así, ser intercambiados éstos en un mercado abierto. Con ellos se permitiría la suspensión del abasto, cuando se tratara de un usuario no residencial que no hubiera pagado oportunamente su consumo, y la limitación del abasto, cuando se tratara de un usuario residencial que no hubiera pagado oportunamente su consumo.¹¹⁰

¹⁰⁹ Información proporcionada por funcionarios de la CADF.

¹¹⁰ México, *Ley de hacienda del Distrito Federal*, art. 134.

4.4.2.3 Autoridad fiscal

También a finales de 1992, como parte de la nueva estrategia, se promovió una importante reforma a la *Ley de hacienda del Distrito Federal* para permitir que la CADF se constituyera en autoridad fiscal. Esto permitiría que se avanzara en la integración de funciones, al darle los elementos para asumir la administración de los derechos por servicios de agua.¹¹¹

4.4.2.4 Contratación de agentes

La parte medular de la nueva estrategia consistía en implantar un sistema de cobro, basado en consumos medidos, y en rehabilitar y expandir las redes de distribución. Con estas dos medidas se lograrían los propósitos del *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994* —referentes a las políticas fiscal y de infraestructura y servicios— de equilibrar financieramente al subsector Agua, sin tener que estar aumentando las cuotas periódicamente y, además, de aumentar la cobertura de los servicios. El sector privado fue invitado a participar en estas tareas: sólo así se introducirían las mejores tecnologías y prácticas disponibles, y se proveería el financiamiento necesario. Pero los esquemas de venta de infraestructura y de concesión no se encontraron apropiados, por la falta de información contable, financiera y operacional del sistema, y porque la CADF quería mantener el control y la responsabilidad del servicio. Se decidió, entonces, que convenía el esquema de contratación de agentes, acercamiento de privatización parcial que aseguraba la propiedad de la infraestructura y el control sobre la implantación del nuevo sistema de cobro.

Para poder motivar la participación de agentes o empresas privadas, a pesar de la insuficiencia de datos precisos sobre las finanzas y la operación del

¹¹¹ *Ibid.*, art. 133.

sistema, fue necesario diseñar un programa de avance por etapas que permitiera recabar la información necesaria. Las etapas consideradas fueron:¹¹²

1. El desarrollo de la infraestructura de medición a través de la actualización del padrón y la instalación de medidores.
2. La operación del sistema de cobro.
3. El mantenimiento y la rehabilitación de la red de distribución.

En la primera etapa, que duraría menos de dos años, los agentes sacarían un padrón de usuarios, medirían las fugas de agua, identificarían las reparaciones necesarias para prevenir fugas, así como las tomas de agua ilegales, e instalarían medidores de agua a todos los usuarios y de descargas al drenaje a las empresas que lo requirieran.

En la segunda etapa, los agentes desarrollarían e implantarían un sistema de facturación y recaudación. Esta etapa constituiría un periodo de prueba para los usuarios. Si este sistema fuese aceptado por éstos empezaría la tercera etapa; si no se podría postergar o cancelar esta tercera etapa.

En la tercera etapa, los agentes operarían y darían mantenimiento al sistema de distribución. Al estar a cargo de estas redes, serían ellos quienes incurrirían en costos por desperdicio de agua, por la existencia de fugas. Así, se generarían incentivos para mantener en buenas condiciones la infraestructura y evitar fugas.

En las primeras dos etapas, en tanto se generara información sobre el sistema hidráulico, el agente sería remunerado por sus tareas; pero éste tenía que ofrecer financiamientos “cómodos” a la CADF para ser pagado. El operar bajo este esquema permitiría a la Comisión de Aguas controlar el ritmo para implantar los nuevos sistemas de cobro y reducir considerablemente los gastos —por el financiamiento otorgado y por la disminución de las erogaciones que

¹¹² Barbara Richard y Thelma Triche, *Reducing Regulatory Barriers to Private-Sector Participation in Latin America's Water and Sanitation Services*. The World Bank (Transport, Water, and Urban Development Department; Water and Sanitation Division), Policy Research Working Paper #1322, 1994, p. 9.

normalmente se empleaban para estas tareas— en el subsector Agua, la incertidumbre financiera y el riesgo político, tanto del agente como de la CADF, antes de adoptar el contrato de riesgo comercial de la tercera etapa.

La remuneración de los agentes en la última etapa del contrato, por el contrario, se fijaría de acuerdo a una fórmula que establezca un precio diferencial entre el agua en bloque abastecida al agente y la recaudación obtenida por la distribución del agua al menudeo antes de adoptar el riesgo comercial. Después de tres años de operar bajo la fórmula de contrato de riesgo, la competencia comparativa sería utilizada para ajustar los precios del agua en bloque, con base en los costos de operación de los agentes más eficientes.

En resumen, las tres etapas del contrato están diseñadas para mejorar la recaudación. En las primeras dos etapas, el gobierno continuará recolectando los derechos por servicios de agua y tendrá la responsabilidad de las bajas en la recaudación y del pago del financiamiento otorgado por los agentes. Los agentes, por su lado, ofrecerán financiamientos "cómodos" que no comprometan las finanzas del subsector Agua e instalarán medidores y sistemas de facturación que proveerán indicadores claros de cuántos consumidores hay y cuánto están consumiendo. En la última etapa se espera que los agentes continuarán interesados en recaudar, ya que ellos incurrirían en pérdidas si no cobran.

i) Regulación

El proceso de contratación de agentes se inició el último trimestre de 1992 con la publicación de la convocatoria para la prestación de diversos servicios relacionados con los servicios públicos de agua potable, agua residual tratada y drenaje por diez años.

Al momento de la inscripción, se precalificaron a las firmas interesadas. Se consideraron necesarias su experiencia, su solidez financiera y su capacidad de

financiamiento, y se exigió que las empresas extranjeras formaran consorcios con capital mayoritario mexicano.

A principios de 1993 se recibieron las ofertas de siete consorcios, integrados por empresas mexicanas asociadas a las compañías europeas de mayor experiencia y capacidad en el ramo. Utilizando los volúmenes estimados de estas tareas y trayendo a valor presente el costo de las actividades, que se llevarían a cabo durante los 10 años del contrato, se determinaron a los ganadores con base en los menores costos ofrecidos a la CADF.

El resultado que hubiera producido, en el corto plazo, el menor costo a la Comisión de Aguas hubiera sido escoger sólo al agente que ofertó los menores costos. Pero aun cuando la elección de un sólo agente hubiera optimizado los costos, se consideró que los beneficios de contar con competencia comparativa entre dos empresas compensarían el incremento en los costos por las menores economías de escala. Además, el tener varios agentes disminuiría el riesgo de que alguno de ellos tenga desempeños inadecuados.¹¹³ Sin embargo, las cotizaciones resultaron tan buenas que se decidió contratar a cuatro en vez de sólo a dos agentes.¹¹⁴

Por lo anterior la CADF anunció la creación de cuatro zonas de servicio, integradas por delegaciones enteras y por un número similar de tomas, que serían operadas por los cuatro consorcios ganadores.

ii) Contratos

Después de un periodo de documentación, se firmaron los contratos generales para cada zona, donde se les otorgaron a los agentes el derecho para llevar a cabo, a través de contratos específicos, los servicios objeto del contrato en forma exclusiva y sin ningún tipo de licitación adicional —siempre y cuando

¹¹³ *Supra*, p. 67.

¹¹⁴ Barbara Richard y Thelma Triche, *op. cit.*, p. 9.

cumplieran los términos del contrato adecuadamente. Los agentes ganadores fueron:¹¹⁵

1. Zona Noroeste (delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Cuauhtémoc) con 298,000 tomas: Servicio de Agua Potable, S.A. de C.V. Esta empresa fue creada en 1989 con la participación de Constructora ICA (35.7%) y Promociones Industriales Banamex (34.3%) de México, y Compagnie Generale des Eaux (30%) de Francia.
2. Zona Noreste (delegaciones Coyoacán, Benito Juárez, Iztacalco y Venustiano Carranza) con 252,000 tomas: Industrias del Agua de la Ciudad de México S.A. de C.V. Esta es una empresa de coinversión entre Socios Ambientales de México (51%) de México y Severn Trent Overseas Holding (49%) de Inglaterra.
3. Zona Suroeste (Delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Magdalena Contreras, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo) con 264,000 tomas: Agua de México, S.A. de C.V. Los socios fundadores son Grupo Gutsa (51%) de México y North West Water (49%) de Inglaterra.
4. Zona Sureste (delegaciones Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta) con 327,000 tomas: Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V., que es una empresa formada por los siguientes socios: Bufete Industrial (41%) y Bancomer (10%) de México, Lyonnaise des Eaux Dumez (44%) de Francia y Anglian Water PLC (5%) de Inglaterra.

Dentro de las cláusulas más importantes de los contratos se encuentran las referentes a los pagos que la CADF tiene que hacerle a los agentes en las primeras dos fases, la duración del contrato, el corte del suministro de agua cuando los consumidores no paguen sus consumos y la capacitación del personal existente.¹¹⁶

¹¹⁵ Carlos Casasús, *art. cit.*, p. 70.

¹¹⁶ Información proporcionada por funcionarios de la CADF.

En cuanto a la primera cláusula se puede decir que el Departamento del Distrito Federal creó esquemas creíbles para asegurar que la CADF pagaría. Para proteger a los agentes en las primeras dos etapas el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) abrió una línea de crédito para garantizar los pagos del financiamiento otorgado por los agentes, en caso de que la CADF no pudiera pagarles. Y antes de que la tercer etapa comenzara, la CADF se descentralizaría y sería autosuficiente.

Por lo que respecta a la segunda cláusula, se estableció en diez años la duración del contrato. Se consideró que así se obligaría a los agentes a ser más eficientes si querían obtener más ganancias.

La tercer cláusula establece que en la última etapa del contrato, cuando los agentes se encarguen de operar el sistema, éstos no podrán cortar por sí solos el suministro de agua a sus deudores: la CADF se reserva el derecho de decidir al respecto. Si se niega, la Comisión de Aguas pagará al agente la deuda del usuario.

Por último, la cláusula de la fuerza laboral estipula que los agentes capacitarían a los trabajadores para inculcarles un “espíritu de servicio”. Pero no establece la proporción exacta de cuántos trabajadores del sector público tenían que incorporar los agentes ni qué iban a hacer con sus sindicatos.

4.5 Resultados esperados

La CADF hizo unos estudios financieros en 1993 sobre lo que esperaban obtener con la intervención de los agentes privados en el subsector Agua. Estos resultados son:¹¹⁷

- implantar el cobro por consumo medido en todo el Distrito Federal en menos de dos años, sin incurrir en gastos excesivos.
- incrementar la recaudación de N\$569.7 millones en 1992 a N\$1,400 millones en 1995, sin incrementar las cuotas de los derechos por servicios de agua.

¹¹⁷ Carlos Casasús, *art. cit.*, p. 73.

- reducir la demanda de agua de 35 a 25 m³/s en cinco años.
- y reducir, obviamente, el déficit financiero año tras año hasta llegar al equilibrio en ocho años.

La situación que presentó el subsector Agua en 1991 era alarmante: la infraestructura era escasa y estaba deteriorada, la administración de políticas hidráulicas estaba muy fragmentada y, ante todo, no había recursos suficientes.

Las soluciones que se vislumbraron, en el corto plazo, no dieron resultado porque sólo representaban un alivio temporal. Tuvo que diseñarse una nueva estrategia que explotara las características privadas de los servicios relacionados con el agua para atacar los problemas financieros del subsector Agua. Había que concentrar las funciones administrativas, desperdigadas en varias dependencias, y adoptar una visión financiera integral del subsector Agua. La Comisión de Aguas del Distrito Federal, organismo desconcentrado de la SGPE, perteneciente al subsector Planeación y Evaluación, fue creada principalmente para este propósito.

Se consideró que la participación de agentes privados podría mejorar la situación del subsector Agua, ofreciendo las mejores tecnologías y prácticas del mercado, y —quizá lo más importante— un financiamiento “cómodo” que mejorara el panorama financiero del subsector. Restaría ver la evolución de las principales variables financieras del subsector Agua en el periodo 1992-1994.

5. FINANZAS DEL SUBSECTOR AGUA, 1992-1994

En 1992 se creó la Comisión de Aguas del Distrito Federal, organismo desconcentrado de la SGPE, para tener una visión financiera global, y así, llevar a cabo la tarea de corregir la situación del subsector. Se acordó, entre otras cosas, que la iniciativa privada debía participar en este subsector para mejorar su situación financiera.

En 1993 empezaron a participar los agentes privados y con su participación se concibieron metas ambiciosas. El propósito de este capítulo es mostrar, de manera general, cuál fue el panorama financiero real del subsector Agua en el periodo 1992-1994.

5.1 Ingresos

A principios de 1992 se introdujo en la *Ley de aguas* un nuevo derecho aplicable a las industrias por sus descargas de aguas no tratadas en los cuerpos propiedad de la Nación. Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1993 que empezó a aplicarse en el Distrito Federal.

Dentro de los derechos por servicios de agua, hasta 1992, se encontraban los derechos por la prestación de servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua. En 1993, este rubro también incluyó al derecho por descargas al drenaje.¹¹⁸ La evolución de estos derechos por servicios de agua, en el periodo 1992-1994, se puede apreciar en la siguiente tabla.

¹¹⁸ *Supra*, p. 84.

Derechos por servicios de agua, 1992-1994

(millones de nuevos pesos)

	1992	1993	1994
Derechos por servicios de agua	471.40	571.70	750.70

Fuente: Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994.

Más que presentar sólo una simple tabla de datos que incluyen inflación, como la anterior, a continuación se aporta un análisis que ofrece la evolución real de los ingresos del subsector Agua entre 1992 y 1994.¹¹⁹

En 1992 (véase fig. 21) se obtuvo un aumento de 21.7% en la recaudación, en términos reales, de los derechos por servicios de agua por el programa de actualización de tomas de agua que aumentó notablemente el número de cuentas registradas.¹²⁰ Debe mencionarse que no se instalaron nuevos medidores sino que sólo se dieron de alta las cuentas.

En 1993 la recaudación aumentó en 8.4% debido a la introducción del nuevo derecho por descargas y a las medidas que tomó la CADF (con su nueva característica de autoridad fiscal) para actualizar y administrar el padrón de grandes usuarios, desarrollando nuevos métodos de facturación, cobro y fiscalización.¹²¹

Se dio un nuevo aumento real de 21.6% en 1994 porque los agentes privados instalaron nuevos medidores e identificaron las tomas de agua clandestinas. Además en este año no hubo actualización de las cuotas de los derechos por servicios de agua.¹²²

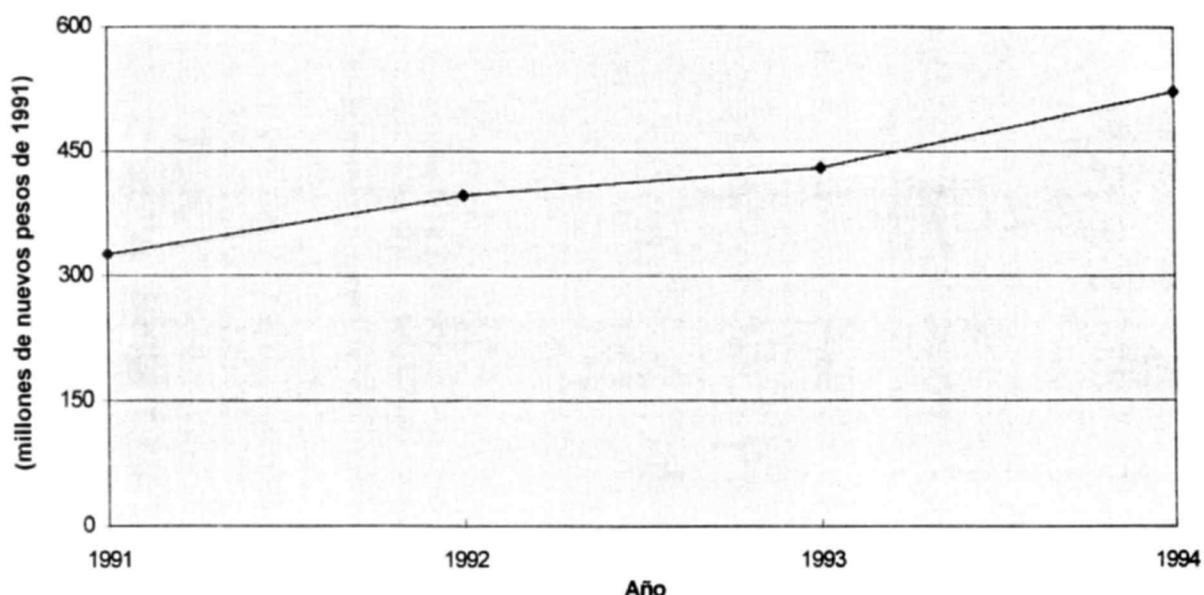
¹¹⁹ Para poder apreciar la evolución real de cada concepto financiero de este capítulo, se deflactó cada uno de los datos nominales hasta convertirlos en cifras equivalentes de 1991.

¹²⁰ Información proporcionada por la DGCOH.

¹²¹ *Supra*, p. 89.

¹²² Información proporcionada por funcionarios de la CADF.

Fig. 21 Evolución real de derechos por servicios de agua, 1991-1994



Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994.

El aumento que se registró en los derechos por servicios de agua en el periodo 1992-1994, en términos reales, fue de 31.8%. La primera fase del contrato no ha terminado aun, pero claramente se puede ver el interés que tuvo el DDF por fortalecer financieramente este subsector sin tener que aumentar las cuotas.

5.2 Gastos

Los gastos del subsector Agua están integrados, al igual que los del Departamento del Distrito Federal, por los gastos programables y por los gastos no programables.¹²³ Dentro de los primeros se encuentran los gastos corrientes y los gastos de capital o de inversión, y dentro de los segundos está el gasto por deuda. Este último no es incluido en este análisis porque, aun cuando entre 1993 y 1994 se adquirieron empréstitos para el subsector Agua —por los financiamientos otorgados por los agentes privados—, aquéllos no

¹²³ *Supra*, pp. 28-29.

pertenecieron a este subsector, sino que fueron adquiridos por la CADF, que pertenece al subsector de Planeación y Evaluación. En la siguiente tabla se muestra la evolución de los gastos del subsector Agua en el periodo 1992-1994.

Gastos del subsector Agua, 1991-1994
(millones de nuevos pesos)

	1992	1993	1994
Gastos corrientes *	822.07	799.47	761.70
Gastos de capital *	713.02	599.36	300.87
TOTAL GASTOS	1,535.09	1,398.83	1,062.56

* Gasto programable

Fuente: Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCOH.

La simple exposición de estos datos no sería relevante para llegar a conclusiones. Sin embargo, el uso de cifras sin inflación de los gastos corrientes y de capital explicaría la evolución real de éstos. A continuación se presenta la evolución real de estos conceptos en el periodo 1992-1994.

5.2.1 Gastos corrientes

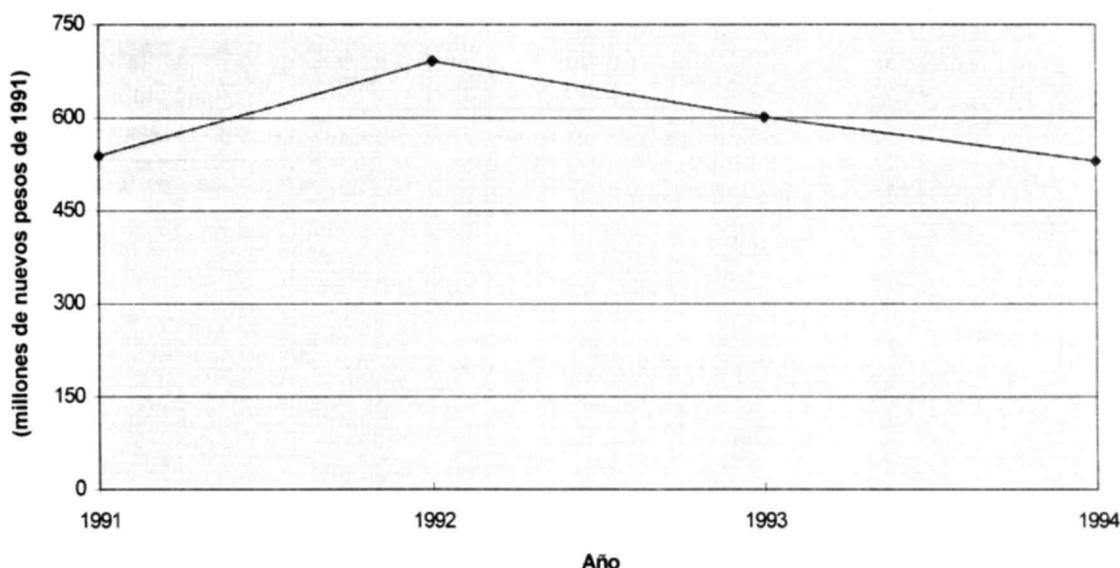
En 1992 —debido a que hasta mediados de ese año empezó a funcionar la CADF y, por ende, no se pudieron hacer los ajustes necesarios en tan poco tiempo—¹²⁴ no se llevó a cabo una política racionalizadora de gastos. Esto ocasionó que se erogaran cantidades muy grandes por los servicios de mantenimiento, aumentando, en términos reales, los gastos corrientes del subsector en 28.3% (véase fig. 22).¹²⁵ Pero, a partir de 1993, la CADF empezó a tener una visión financiera integral del subsector que permitió que se llevará

¹²⁴ *Supra*, p. 87.

¹²⁵ El capítulo de gastos corrientes del subsector Agua agrupa a los gastos por servicios personales, por materiales y suministros, y por servicios generales. Dentro de los primeros se encuentran los sueldos; los segundos comprenden las compras de materiales de trabajo y los terceros corresponden a los relacionados con la medición y el mantenimiento de la infraestructura. Véase *supra*, p. 30.

una política más congruente entre los ingresos del subsector y sus egresos.¹²⁶
 Esto significaba gastar menos.

Fig. 22 Evolución real de gastos corrientes del subsector Agua, 1991-1994



Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCOH.

En 1993, los gastos corrientes del subsector Agua descendieron en términos reales en 13.1% por la reducción de los gastos de materiales y suministros.

Hubo otro descenso real importante en 1994 de los gastos corrientes, debido a la disminución de los gastos de servicios generales. Este fue de 11.8% por la casi total desaparición de los gastos de mantenimiento a la infraestructura y por la desaparición de los gastos por servicios de medición, que corrieron a cargo de los agentes privados.¹²⁷

En resumen, en el periodo 1992-1994, los gastos corrientes del subsector Agua descendieron, en términos reales, en 23.3%.

¹²⁶ México, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*, p.

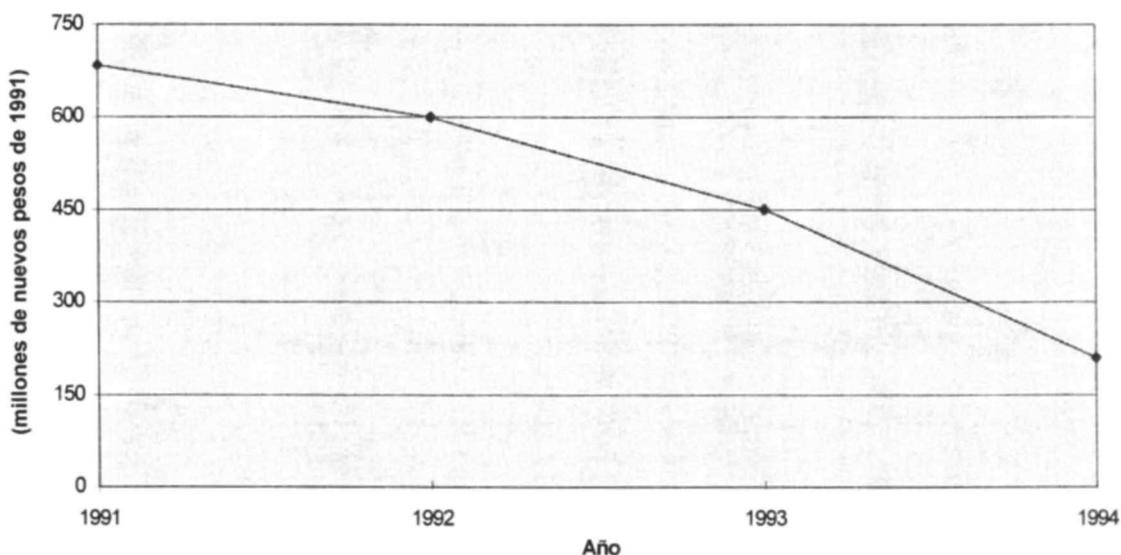
18.

¹²⁷ Información proporcionada por la DGCOH.

5.2.2 Gastos de capital

En 1992, aun cuando subieron las erogaciones en términos nominales, bajaron en términos reales los gastos de capital en un 12.3% (véase fig. 23) por las medidas racionalizadoras del gasto del *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994* que pospusieron varios proyectos de infraestructura, por no considerarse realmente prioritarios.¹²⁸

Fig. 23 Evolución real de gastos de capital del subsector Agua, 1991-1994



Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCCH.

En 1993 y en 1994 volvieron a bajar las erogaciones, en términos reales, en 24.9% y 53.5%, respectivamente, debido a la disminución de los gastos por la construcción de redes de distribución. Se pensó que sería conveniente esperar a que los agentes privados se hicieran cargo de esto; por eso, sólo se construyó lo suficiente, mas no lo necesario.¹²⁹

¹²⁸ El capítulo de gastos de capital o de inversión del subsector Agua se refiere a las erogaciones hechas por la construcción de bienes muebles e inmuebles, obra pública e infraestructura. Véase *supra*, p. 32.

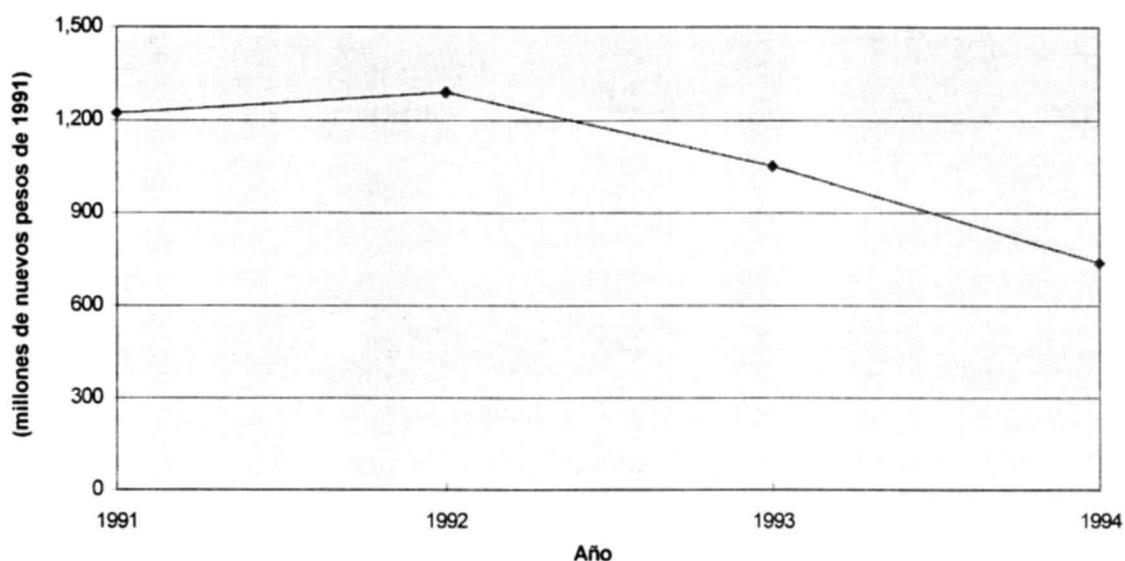
¹²⁹ Información proporcionada por funcionarios de la CADF.

En el periodo 1992-1994 los gastos de capital del subsector Agua revirtieron su tendencia a la alza que había empezado en 1990.¹³⁰ En términos reales bajaron las erogaciones por este concepto en 65.1% porque casi no se amplió la infraestructura.

5.2.3 Resumen de los gastos

En cuanto a los gastos totales del subsector Agua se puede decir que éstos tuvieron una tendencia en el periodo 1992-1994 hacia la baja (véase fig. 24). En términos reales bajaron 42.7% debido, primero, al nuevo papel que jugó la CADF —dentro del marco del programa de fomento económico de 1990— en la adopción de una visión financiera integral que le permitiera emplear una política congruente entre los ingresos y gastos y, segundo, por el papel que empezaron a jugar los agentes privados a partir de 1993.

Fig. 24 Evolución real de los gastos del subsector Agua, 1991-1994



Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCOH.

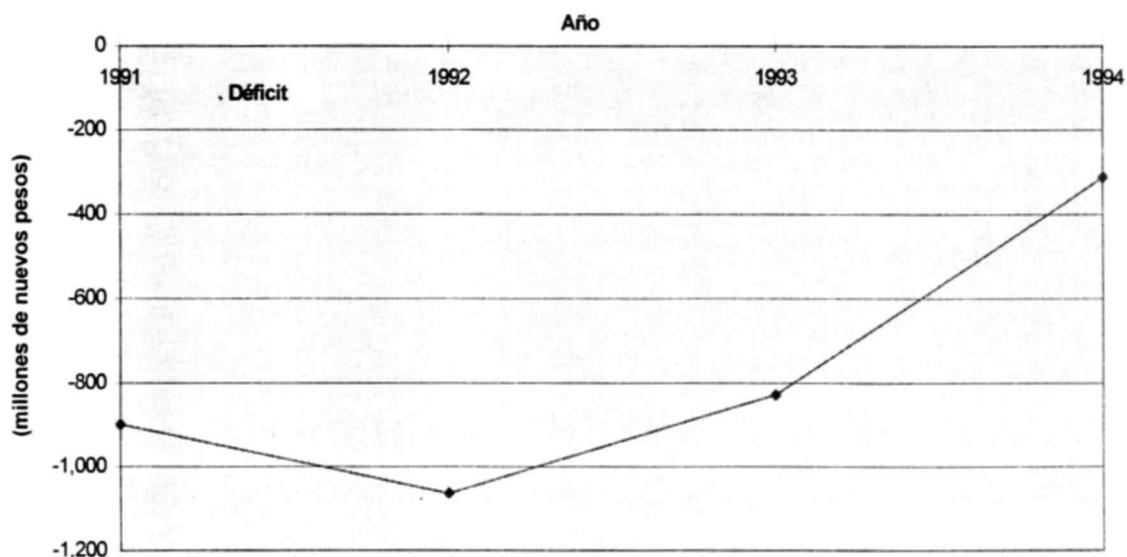
130 *Supra*, p. 34.

5.3 Balance financiero

En el año de 1992 (véase fig. 25) se obtuvo un déficit de N\$1,063.7 millones, el mayor en la historia financiera del subsector Agua, lo cual continuó la tendencia a la alza que había prevalecido en el periodo 1985-1991 por los gastos excesivos, en comparación con los ingresos del subsector.¹³¹

En 1993 se obtuvo un déficit de N\$827.1 millones, el cual invirtió la tendencia que se tuvo a la alza en el periodo 1985-1992. Fue resultado, principalmente, de la creación de la CADF. Con esta Comisión vinieron varios cambios benéficos para el subsector, ya que se aumentó la recaudación de los derechos por servicios de agua, sin incrementar las cuotas de éstos, se disminuyeron los gastos por la participación de los agentes privados y se adoptó una política financiera integral en el subsector, la cual procuró ajustar los ingresos y los gastos. En este año, por cada N\$1 recaudado se gastaron N\$2.4.

Fig. 25 Balance financiero del subsector Agua, 1991-1994



Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCOH.

¹³¹ *Supra*, pp. 39-41.

El déficit de 1994 fue de sólo N\$311.8 millones de nuevos pesos debido a la labor de la CADF en el subsector Agua. Se recaudaron más derechos por servicios de agua por los nuevos medidores instalados y se disminuyeron los gastos por la participación de los agentes privados, que representaron el mantenimiento de la infraestructura. En este año, por cada N\$1 recaudado se gastaron N\$1.4.

Hasta el año de 1992, aun cuando ya se habían introducido las medidas en materia fiscal del *Programa de desarrollo del Distrito Federal 1990-1994*, que pretendían aumentar los ingresos propios del DDF y racionalizar los gastos, la tendencia del déficit del subsector Agua fue a la alza. Es más, en ese mismo año se obtuvo el déficit financiero más grande en la historia de este subsector.

Por fortuna, en ese mismo año se creó la CADF. Con este organismo desconcentrado de la SGPE se empezó a tener una visión financiera integral del subsector Agua. Pero las acciones de la Comisión de Aguas del Distrito Federal dieron sus primeros resultados a finales de 1992, por eso no cambió antes la situación financiera del subsector. Estas acciones propiciaron la participación de agentes privados en el subsector y, con ella, invirtieron en 1993 la tendencia deficitaria a la alza del periodo 1985-1992.

CONCLUSIONES

Los que han aceptado la racionalidad detrás de la provisión pública de los servicios nunca pensaron que el rápido crecimiento del Estado en el siglo XX llevara a que estos servicios no fueran provistos eficientemente por el gobierno. Por eso, éste debe evitar inmiscuirse en todo.

Muchas estrategias han sido empleadas por los gobiernos para lidiar con el alza del gasto público. El hecho de que todos estos métodos fallen sugiere que muchos gobiernos son incapaces de controlar el gasto del sector público, excepto tal vez con una base temporal en ciertas áreas y con un alto costo político, porque los grupos de interés que operan dentro y a través de este sector son muy fuertes. Lo anterior justifica una solución alternativa de control de gasto: la privatización. Ésta es la operación de trasladar total o parcialmente las actividades gubernamentales hacia el sector privado.

El Departamento del Distrito Federal no tuvo una suerte distinta a la descrita arriba. En 1990 se propuso disminuir el déficit financiero del subsector Agua. Introdujo algunas medidas correctivas para aumentar los ingresos y racionalizar los gastos. Sin embargo, en 1991 el déficit aumentó aún más. Había que diseñar otra estrategia financiera. Se determinó, entonces, que sería bueno aprovechar las características privadas de los servicios relacionados con el agua.

Entre otras acciones, se pensó conveniente adoptar una visión financiera integral del subsector. La Comisión de Aguas del Distrito Federal, órgano desconcentrado de la Secretaría General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal creado en 1992, tuvo la tarea de llevar a cabo todas las acciones necesarias que permitieran la participación de agentes privados en el subsector Agua para implantar el sistema medido de cobro, rehabilitar la infraestructura hidráulica y sanear las finanzas de este subsector.

Pero la participación del sector privado no podía ser vía venta del servicio o vía concesión, porque el servicio no estaba preparado aún para eso. La alternativa fue la contratación de agentes (acercamiento parcial de privatización). Sólo así los agentes privados podrían actualizar el padrón de consumidores e instalar medidores, operar las redes de distribución de agua y drenaje, tratar el agua, proporcionar el financiamiento; y sólo así la Comisión de Aguas del Distrito Federal podría tener la propiedad de la infraestructura, el control sobre la implantación del sistema de cobro y el financiamiento necesario. Esto quería decir que —después de haber contratado a las empresas privadas— inmediatamente se podría contar con el financiamiento necesario para mejorar la medición del consumo del recurso y para aumentar los ingresos del subsector, reduciendo considerablemente los gastos del gobierno que se empleaban para estos fines, aumentando la recaudación y no comprometiendo financieramente al subsector.

Dentro de las metas que se propuso lograr la Comisión de Aguas estaban implantar el consumo medido en todo el Distrito Federal en menos de dos años sin incurrir en gastos excesivos, incrementar la recaudación de los derechos por servicios de agua de N\$569.7 millones en 1992 a N\$1,400 millones en 1995 sin aumentar las cuotas, reducir la demanda de agua de 35 a 25 m³/s en cinco años y —la más importante— el déficit financiero del subsector Agua anualmente hasta lograr el equilibrio en ocho años.

Con respecto a la primer meta, el financiamiento adecuado que ofrecieron los agentes privados permitió que se completara la instalación de nuevos medidores (primer etapa del contrato) a principios de 1995 sin incurrir en gastos excesivos.

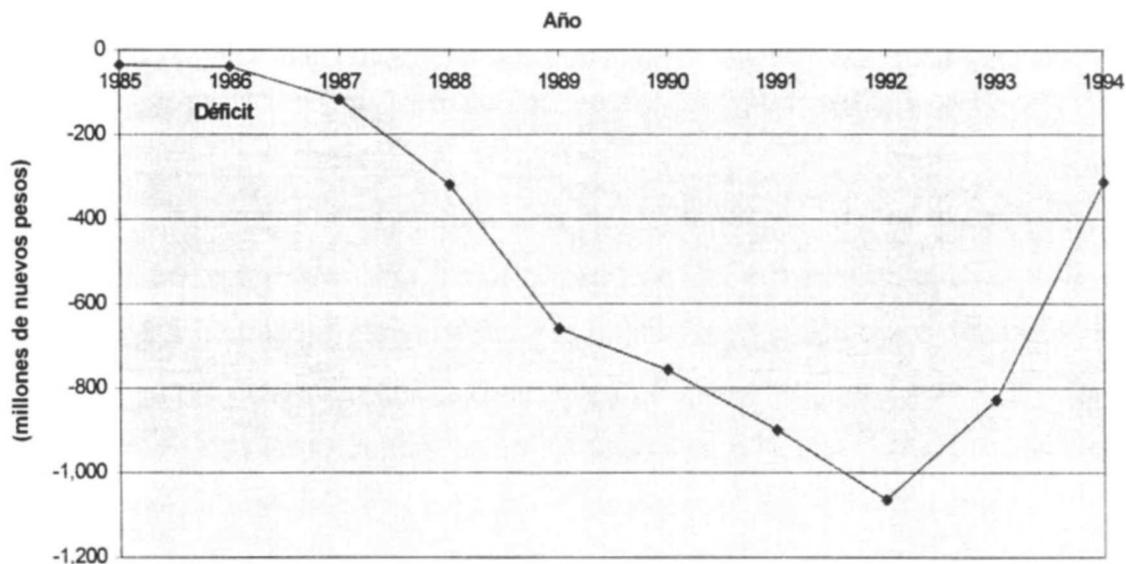
En cuanto a la segunda meta, a finales de 1994 la recaudación aumentó en términos reales 21.6% sin aumentar las cuotas, ya que se situó en sólo N\$750.7 millones. Se debe tomar en cuenta que no se habían instalado aún todos los medidores de tomas de agua y de descargas al drenaje. Si esta meta no se ha modificado por la crisis de principios de 1995, entonces se tendrá que

aumentar la recaudación de estos derechos en N\$649.3 millones. Pero esta tarea la tendrán que llevar a cabo los agentes privados (segunda etapa).

Haciendo alusión a la tercera meta, con la instalación de nuevos medidores e identificación de fugas en la red de distribución se podrá comparar el consumo real de los usuarios con la cantidad de agua en bloque que abastece la Comisión Nacional del Agua. Indudablemente el aumento en los precios (no en las cuotas) que van a sufrir los usuarios por el cobro del servicio medido reducirá el consumo del recurso, porque antes de la instalación de estos medidores muchos consumidores no pagaban el servicio y sólo algunos pagaban una cuota fija si estaba registrada su toma de agua.

Con respecto a la última meta —y la más importante para esta tesis—, los cambios financieros introducidos invirtieron en 1993 la tendencia deficitaria a la alza del periodo 1985-1992 (véase fig. 26). Por un lado, se aumentaron los ingresos del subsector sin subir las cuotas de los derechos por servicios de agua, con la creación del nuevo derecho por descargas, la fiscalización de los grandes usuarios y la instalación de nuevos medidores (financiados por los agentes privados), y, por el otro, se disminuyeron los gastos del subsector porque sólo se gastó en la infraestructura mínima y porque bajaron las erogaciones por mantenimiento de la misma. Ambas disminuciones fueron motivadas por la racionalización de los gastos, por el deseo de tener congruencia entre lo recaudado y lo gastado, y, sin lugar a dudas, por la promesa halagadora que brindaba la participación de los agentes privados en el subsector Agua.

Fig. 26 Balance financiero del subsector Agua, 1985-1994



Fuente: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCCH.

Si se considera que en 1995 se esperan recaudar N\$1,400 millones en derechos por servicios de agua, se debe suponer que los gastos del subsector en 1995 deberán ser inferiores a los N\$1,711.8 millones, para seguir con la tendencia del déficit a la baja.

Aún falta mucho por hacer, pero claramente se ve cómo tienden a cumplirse estas metas en 1994. Indudablemente la participación del sector privado empezó a rendir cuentas rápido, como se aprecia en las finanzas del subsector Agua de los últimos años. Por lo tanto se considera muy atinada la elección del Departamento del Distrito Federal de permitir la participación de agentes privados en estos servicios públicos cuya provisión tiene características de bienes privados.

Los problemas financieros que enfrenta el país desde principios de 1995 probablemente distorsionen las metas originales que había previsto la Comisión de Aguas del Distrito Federal. Es muy factible que se llegue en menos tiempo a un equilibrio financiero, ya que el gasto del sector público se contrajo en una proporción bastante grande y las cuotas de los derechos por servicios de agua

aumentaron. Desafortunadamente no es fácil hacer previsiones confiables en tiempos de incertidumbre.

El crecimiento económico de los países se caracteriza por la creciente necesidad de infraestructura. Al mismo tiempo, emerge como esencial la preocupación por aportar una respuesta más adaptada a las necesidades de los usuarios y por garantizar una mejor gestión de las actividades estatales dentro de una lógica de calidad de servicio. No obstante su satisfacción, los gobiernos tropiezan con la limitación del gasto público. Por lo tanto, no se debe ignorar la posibilidad de confiar la construcción de una obra o la explotación o prestación de un servicio a una empresa distinta de las del sector público o a una mixta.

El capital público y el capital privado no son sólo complementarios en sus contribuciones al crecimiento, sino además sustituibles. El hecho de calificar un objeto como "público" o "privado" no basta para definir su función productiva particular. Un mismo servicio puede ser prestado, según los países o las épocas, por el gobierno, por empresas privadas o por ambas a la vez, dentro del marco de cooperación o del control del primero sobre las segundas. Para un mismo servicio, es posible que una parte de la producción sea competencia del gobierno, siendo la otra competencia de empresas privadas. Por eso, el gobierno debe también dedicarse a su función estratégica de regulación para favorecer el establecimiento de compromisos entre intereses parcialmente contradictorios, o sea, entre las preocupaciones legítimas de los inversionistas y los intereses más globales de la colectividad.

En conclusión, la idea predominante que emerge es la gran flexibilidad de este modo de gestión de los servicios públicos. La contratación de agentes puede corresponder a la construcción de infraestructura o a la prestación (explotación) de un servicio. Lo que globalmente enseña este análisis es que no es necesario explicar todo ni relacionarlo a un modelo único. Deben evitarse las soluciones estereotipadas y debe reconocerse que esos modelos tienen su propia unidad y lógica interna. Sin embargo, una estrategia financiera similar

(aprovechar las características privadas de los servicios públicos) en otros servicios —como el transporte— con sus particularidades podría liberar recursos del gobierno capitalino y, así, ser utilizados éstos en otras áreas prioritarias. Inclusive, una estrategia similar en otros estados o municipios también podría liberar recursos para otros fines.

BIBLIOGRAFÍA

- Andic, Fuat M.: "The Case for Privatization: Some Methodological Issues", en Dennis J. Gayle y Jonathan N. Goodrich, *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, Westport: Quorum, 1990, pp. 35-47.
- Ascher, Kate, *The Politics of Privatisation; Contracting Out Public Services*, Londres: Macmillan Education, 1987.
- Beristain Iturbide, Javier: "El reto de financiar y conducir el desarrollo del Distrito Federal", en Ricardo Samaniego (comp.), *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México: Pórtico de la Ciudad de México, 1992, pp. xi-xix.
- Casasús, Carlos: "Privatizing the Mexican Water Industry", *Journal AWWA* (marzo 1994), pp. 69-73.
- _____: "Una nueva estrategia de agua para la Ciudad de México", en Ricardo Samaniego (comp.), *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México: Pórtico de la Ciudad de México, 1992, pp. 283-296.
- Clarke, Thomas y Christos Pitelis, *The Political Economy of Privatization*, Londres: Routledge, 1993.
- Cowan, L. Gray, *Privatization in the Developing World*, Nueva York: Greenwood, 1990.
- Davezies, Laurent y Rémy Prud'homme: "La economía de la asociación de los sectores público/privado e materia de infraestructuras", en Francia, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, Dirección de Asuntos Económicos e Internacionales, *La experiencia francesa de la financiación privada de equipamientos públicos*, 1994, pp. 47-58.

- Fernández Villegas, Javier: "Contaminación y sobreexplotación de las aguas subterráneas del Valle de México", en *Revista de Administración Pública* (Núm. 83, julio-diciembre 1982), pp. 143-147.
- Fischer, Stanley, Rudiger Dornbusch y Richard Schmalensee, *Economics*, Singapur: McGraw-Hill, 1988.
- Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México: Porrúa, 1990.
- Guerrero, Eduardo: "Empresa pública y privatización en México", en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y práctica en la administración pública en México*, México: INAP, 1992, pp. 177-213.
- Guerrero, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México: Plaza y Valdés, 1992.
- Kay, John, Colin Mayer y David Thompson, *Privatisation and Regulation; the UK Experience*, Oxford: Clarendon, 1989.
- Martinand, Claude: "La asociación de los sectores público/privado", en Francia, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, Dirección de Asuntos Económicos e Internacionales, *La experiencia francesa de la financiación privada de equipamientos públicos*, 1994, pp. 1-10.
- México, *Ley de hacienda del Distrito Federal 1993*.
- _____, *Ley orgánica del Distrito Federal 1970*.
- _____, *Ley orgánica del Distrito Federal 1984*.
- _____, *Ley orgánica del Distrito Federal 1993*.
- _____, *Ley orgánica del Distrito y los Territorios Federales 1928*.
- _____, *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 Constitucional, 1941*.
- _____, Banco de México, *Informe anual 1994*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Decreto por el que se crea la Comisión de Aguas del Distrito Federal*, 1992.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Secretaría General de Planeación y Evaluación 1989-1990*.

- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1983*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1984*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1985*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1986*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1987*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal 1988*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, *Memoria de Gestión; Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Agua 2000, estrategia para la Ciudad de México*.
- _____, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Descripción del sistema hidráulico del Distrito Federal*, (enero 1990).
- _____, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *El sistema hidráulico del Distrito Federal. Estrategia para el periodo 1990-1994*, (febrero 1990).
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York: McGraw-Hill, 1989.
- Perló Cohen, Manuel: "La transformación de la gestión hidráulica en el Valle de México: problemas y alternativas", en Guillermo Ramírez H. y Noemí Stolarsky (comps.), *Agua y drenaje metropolitanos*, México: Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, 1993, pp. 71-106.
- Pirie, Madsen, *Privatization*, Londres: Wildwood House, 1988.

- Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, México: Porrúa, 1991.
- Ramanadham, V. V., *Privatisation in the UK*, Londres: Routledge, 1988.
- Richard, Barbara y Thelma Triche, *Reducing Regulatory Barriers to Private-Sector Participation in Latin America's Water and Sanitation Services*, The World Bank (Transport, Water, and Urban Development Department; Water and Sanitation Division), Policy Research Working Paper #1322, 1994.
- Rousseau, Marie-Paule: "¿Regulación mediante un contrato o a través de la competencia?" en Francia, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, Dirección de Asuntos Económicos e Internacionales, *La experiencia francesa de la financiación privada de equipamientos públicos*, 1994, pp. 59-62.
- Tinoco Rubí, Jaime: "Estrategia de Agua para la Ciudad de México", en Guillermo Ramírez H. y Noemí Stolarski (comps.), *Agua y drenaje metropolitanos*, México: Fundación Distrito Federal, Cambio XXI, 1993, pp. 153-174.
- Vásques Colmenares, Pedro: "El desafío de las finanzas públicas", en Ricardo Samaniego (comp.), *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, México: Pórtico de la Ciudad de México, 1992, pp.59-106.
- Veljanovski, Cento, *Selling the State; Privatisation in Britain*, Londres: Weinfeld and Nicolson, 1988.
- Vickers, John y George Yarrow, *Privatization; an Economic Analysis*, Londres: MIT, 1988.
- Wiltshire, Kenneth, *Privatisation; the British Experience*, Sydney: Longman Cheshire, 1988.

ANEXO 1

Inflación, 1985-1994

	Inflación	Inflator	Deflactor
1985	63.7%	1.637	-
1986	105.8%	2.058	0.611
1987	159.2%	2.592	0.486
1988	51.7%	1.517	0.386
1989	19.7%	1.197	0.659
1990	29.9%	1.299	0.835
1991	18.8%	1.188	0.770
1992	11.9%	1.119	0.842
1993	8.0%	1.080	0.894
1994	7.2%	1.072	0.926

Fuente: Informe anual del Banco de México 1994.

Principales ingresos ordinarios del DDF, 1985-1991

(millones de nuevos pesos de 1985)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Impuestos</i>							
Predial	22.15	21.77	15.66	11.35	9.86	30.18	42.37
2% sobre nóminas	-	-	-	31.37	27.58	34.05	37.31
Otros	14.75	14.27	13.22	13.66	17.18	23.05	27.93
Total impuestos	36.89	36.04	28.89	56.38	54.62	87.28	107.61
<i>Derechos</i>							
Servicios de Agua	9.65	12.03	9.75	5.47	5.29	16.32	15.83
Registro pùb. de la prop. y del com.	5.83	5.14	4.71	4.47	4.02	3.44	4.87
Control vehicular	6.75	13.86	13.21	9.45	9.50	11.42	11.97
Otros	2.35	6.74	6.38	4.37	3.29	4.71	5.11
Total derechos	24.58	37.76	34.05	23.76	22.10	35.90	37.78
Productos	10.57	22.23	51.97	62.37	88.16	90.88	66.77
Aprovechamientos	1.77	2.76	2.24	3.06	3.50	12.60	5.83
Otros	1.83	2.17	5.69	88.69	56.96	76.57	67.51
Total de ingresos propios	75.65	100.97	122.84	234.25	225.34	303.23	285.50
Participaciones en impuestos federales	277.79	240.22	305.56	306.61	212.03	246.74	234.00
Financiamiento	239.69	71.77	40.68	2.89	-0.45	5.41	2.51
Transferencias del gobierno federal	155.30	204.09	218.76	102.87	66.89	39.57	15.17
TOTAL INGRESOS ORDINARIOS	748.43	617.05	687.84	646.61	503.81	594.95	537.17

Fuentes: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; y Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994

Gastos del Departamento del Distrito Federal, 1985-1991

(millones de nuevos pesos de 1985)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Gastos corrientes</i>							
Subsector Agua	14.0	9.3	13.5	17.6	33.6	31.7	26.2
Otros	296.3	264.7	317.3	345.5	288.9	291.8	298.0
Total de gastos corrientes	310.3	274.0	330.8	363.0	322.5	323.5	324.2
<i>Gastos de capital</i>							
Subsector Agua	30.4	26.6	31.0	24.4	21.4	32.3	33.2
Otros	287.9	293.4	344.4	199.2	123.1	211.2	172.3
Total de gastos de capital	318.3	320.0	375.5	223.6	144.6	243.5	205.5
Pago de deuda	81.9	17.4	23.4	19.7	3.9	3.7	3.9
TOTAL GASTOS	710.5	611.4	729.6	606.3	471.0	570.8	533.6

Fuentes: Memoria de actividades de la Tesorería del Distrito Federal, de 1985 a 1988; Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994; y DGCOH.

Derechos por servicios de agua, 1991-1994

(millones de nuevos pesos de 1991)

	1991	1992	1993	1994
Derechos por servicios de agua	326.00	396.80	430.05	522.88

Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994.

Gastos del subsector Agua, 1991-1994

(millones de nuevos pesos de 1991)

	1991	1992	1993	1994
Gastos corrientes	539.47	691.98	601.39	530.54
Gastos de capital	684.53	600.18	450.86	209.56
TOTAL GASTOS	1,224.00	1,292.16	1,052.25	740.10

Fuente: Memoria de Gestión, Subsector Planeación y Evaluación 1988-1994 y DGCOH.