

Actores estratégicos en los procesos de concesión del servicio urbano del agua

Los casos de Cancún y Puebla

Strategic actors in concession processes of urban water service

The cases of Cancun and Puebla

María de Lourdes Amaya Ventura

Por medio del análisis estratégico de sistemas, en este artículo se examina el proceso de negociación que precedió al otorgamiento de concesiones del servicio urbano del agua en los municipios de Benito Juárez (zona turística de Cancún-Isla Mujeres) y Puebla. El objetivo es identificar las estrategias y recursos políticos desarrollados por los actores relevantes en los sistemas locales de gestión del agua para responder a la pregunta: ¿por qué dos contextos y momentos históricos diferentes desembocaron en la implementación del mismo modelo de gestión, a saber, la concesión a empresas privadas del servicio urbano de agua potable?

Palabras clave: gestión urbana del agua, concesión, análisis estratégico, Cancún, Puebla.

Through systems strategic analysis, this paper examines the negotiation process that resulted on two concession contracts for urban water service in two Mexican municipalities. The cases are municipalities of Benito Juarez (Cancun-Isla Mujeres) and Puebla. The purpose is to identify the strategies and political resources developed by relevant actors on local water systems in order to answer the research question: Why experiences located in two different contexts and historical moments ended on the implementation of the same model, that is, the concession to private enterprises of urban water service?

Key words: urban water management, concession, strategic analysis, Cancun, Puebla.

Fecha de recepción: 28 de abril de 2020

Fecha de dictamen: 27 de junio de 2020

Fecha de aprobación: 10 de julio de 2020

INTRODUCCIÓN

El modelo de concesión de los servicios urbanos de agua ha atravesado por diferentes etapas en México. Primeramente, bajo el esquema de descentralización planteado en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) de 1992, apareció como una opción atractiva para resolver los múltiples problemas de los organismos operadores de agua a nivel local. Se presumía que la crisis financiera de dichos organismos se resolvería con la inyección de recursos que las concesiones representaban.

En este artículo revisamos dos experiencias mexicanas en la adopción de ese modelo para la gestión urbana del agua: Cancún y Puebla; localidades radicalmente distintas en sus características geográficas, demográficas, económicas y sociales, pero en ambas se adoptó el mismo modelo como una opción para organizar la gestión del recurso. Abordaremos estos dos procesos de privatización partiendo de la hipótesis de que la variable significativa, para que en contextos diferentes y momentos históricos distintos el resultado final fuera el mismo (la adopción de un modelo de concesión), es la estrategia que los actores favorables al modelo adoptaron para posicionarlo a pesar de las resistencias y oposiciones que la propuesta enfrentaba por no corresponder con los intereses reales de los usuarios.

El análisis estratégico de sistemas (AES) es una propuesta de Michel Crozier y Erhard Friedberg (1990), dentro de la tradición francesa de la sociología de las organizaciones. Se basa en el reconocimiento de que los diferentes participantes en un sistema interactúan constantemente y generan interdependencias, al mismo tiempo que despliegan estrategias para mejorar la situación propia. Los autores consideran a los actores como soberanos y racionales, de acuerdo con lo cual negocian entre sí, adoptando como recurso de poder el manejo de las zonas de incertidumbre. Crozier y Friedberg (1990) identifican tres tipos de grupos de actores.

1. *Apáticos*, sin capacidad de cooperar entre ellos para tratar de influir en el proceso de producción del sistema.
2. *Erráticos*, que son capaces de acción pero sólo de manera intermitente y explosiva.
3. *Estratégicos*, capaces de acción coordinada y coherente, con influencia decisiva sobre el sistema.

Las dos experiencias de concesión del servicio de agua a empresas privadas se revisarán a partir del análisis estratégico de sistemas, identificando a los actores relevantes tanto en la esfera gubernamental como en la social y las estrategias que desplegaron durante el proceso de privatización, mediante la revisión de las relaciones de interdependencia entre ellos, las zonas de incertidumbre a las que se hallaban

expuestos y los recursos políticos que movilizaron para defender sus respectivas posturas. Cabe señalar que, si bien el contrato de concesión a la empresa privada en Quintana Roo incluye a los municipios de Benito Juárez e Isla Mujeres, para fines de simplificación en la exposición se hace referencia a la concesión otorgada para el manejo del agua en ambos municipios como *el caso de Cancún*.

LAS DOS OLEADAS DEL MODELO DE CONCESIÓN DEL AGUA EN MÉXICO

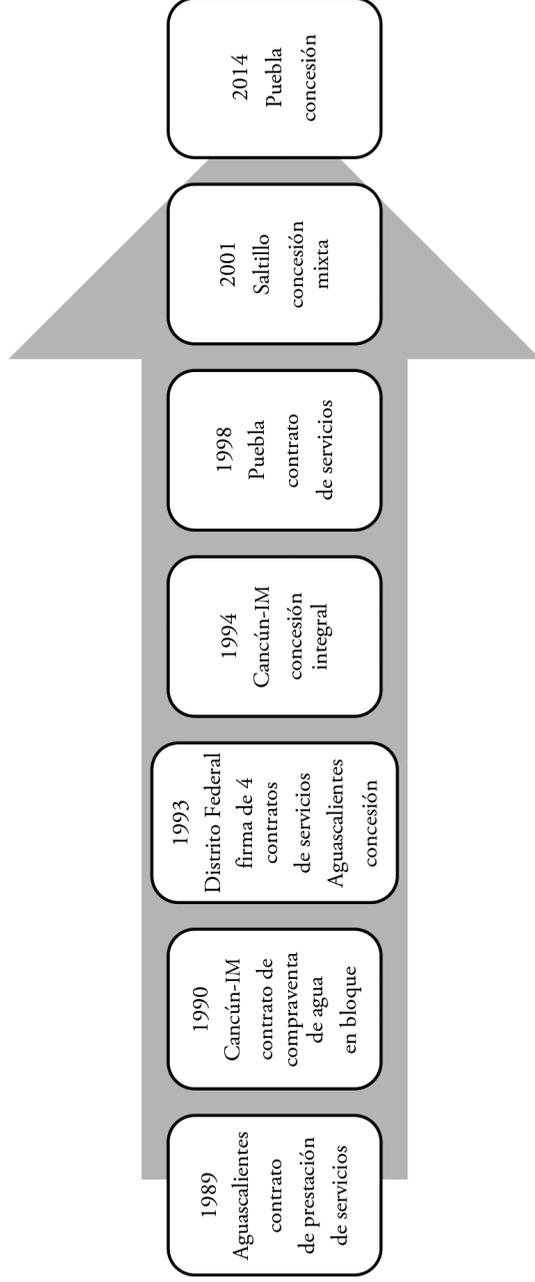
En trabajos anteriores (Amaya, 2007) se ha hecho referencia a la transformación institucional del sector del agua que se dio en la década de 1990, con la creación de la Comisión Nacional del Agua (1989) y la emisión de la Ley de Aguas Nacionales (1992). El nuevo marco institucional permitía que los participantes del sector adoptaran “nuevas formas de participación, a la vez que favorecía el que actores nuevos ingresaran a la arena de política” (Amaya, 2007:704). Entre los actores nuevos se encontraban las empresas privadas que, a partir de esa reforma institucional, podían participar en la gestión urbana del agua; se trataba de una política de gestión del agua inspirada en el modelo francés, según el cual cada municipio tendría la opción de manejar el agua de manera directa o concesionar el servicio a una empresa privada.¹

Luego de que la primera experiencia de privatización en México –Aguascalientes– no desembocara en un mejoramiento contundente del servicio, el modelo de concesión pareció perder fuerza en México como alternativa de gestión del agua; pocos municipios habían optado por ese modelo y surgieron otras alternativas tales como la gestión intermunicipal. Sin embargo, en años recientes la privatización del servicio ha vuelto a tomar relevancia en México.

La concesión del servicio urbano del agua en los municipios de Benito Juárez (donde se encuentra la zona turística de Cancún) e Isla Mujeres del estado de Quintana Roo, formó parte de la *primera oleada* del modelo privatizador; mientras que, como parte de la *segunda oleada* que tuvo el modelo durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, encontramos el caso de la privatización del agua en la ciudad de Puebla. Estas dos oleadas del modelo de privatización se ilustran mediante una línea de tiempo en la Figura 1. Cabe señalar que en esta línea de tiempo se incluyen otros casos para ilustrar la manera en que evolucionaron estas dos oleadas de participación de empresas privadas en el manejo urbano del agua y el periodo durante el cual el modelo se debilitó.

¹ Esta fue una de varias reformas que se llevaron a cabo durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en concordancia con el modelo económico de apertura comercial.

FIGURA 1
Línea de tiempo
Evolución del modelo de concesión en México



A partir de la identificación de estos dos momentos relevantes del modelo de concesión en México, seleccionamos estos casos como ilustrativos de ambas etapas –Cancún ejemplifica la primera oleada y Puebla la segunda– para analizar los procesos de negociación que llevaron a adoptar este esquema de gestión.

LOS CONTRASTES ENTRE CANCÚN Y PUEBLA

La comparación entre estos dos casos se hace en términos generales, partiendo de la metodología que permite comparar dos situaciones distintas en todas sus características, excepto en la variable de interés. En estos dos casos, dicha variable de interés es la concesión del servicio del agua a una empresa privada, la cual fue adoptada en contextos y momentos completamente distintos, como lo veremos a continuación.

DISPONIBILIDAD Y CONSUMO DE AGUA: CANCÚN

Cancún se ubica en la parte nororiente de Quintana Roo, correspondiente al municipio de Benito Juárez; es una isla que limita al norte con la Bahía de Mujeres, al este con el Caribe y al oeste con la laguna Nichupté. Su principal fuente de abastecimiento son las aguas subterráneas: “La descarga natural se efectúa a través de manantiales a lo largo de la costa oriental, y en forma difusa en la costa norte y hacia la costa occidental” (Granel e Hita, 2002:44).

Cancún e Isla Mujeres se encuentran en municipios pertenecientes a la región hidrológico-administrativa XII Península de Yucatán, que se considera con suficiencia en la disponibilidad de agua. A pesar de esta clasificación y de su ubicación cercana al mar, “para la ciudad de Cancún, la fuente principal de abasto de agua potable consiste en el agua subterránea que está constituida por un cuerpo delgado de agua dulce de menos de 70m de espesor al interior de la ciudad y de escasos metros en la costa” (Estrada *et al.*, 2014:65). No existe todavía un problema de sobreexplotación, ya que los niveles de agua del acuífero no han cambiado, porque la recarga del mismo es mayor que los niveles de extracción (Estrada *et al.*, 2014). En entrevista, un funcionario de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), de Quintana Roo, señaló: “El acuífero está considerado como un acuífero muy susceptible de contaminación, ese es el punto importante en el acuífero de Yucatán, cuidar la contaminación. De disponibilidad, no hay ningún problema. Podemos contar entre 85 y 90% de reserva de agua para futuros crecimientos” (delegado regional de CAPA, 6 de noviembre de 2014).

A partir de la concesión a la empresa Aguakan, se cuenta con infraestructura para almacenar, distribuir, recolectar y dar tratamiento a las aguas residuales. “El agua que abastece la ciudad de Cancún es transportada desde una batería de pozos localizada al poniente de la ciudad por acueductos ubicados a un costado de la carretera Cancún-Mérida, la avenida José López Portillo, el boulevard Luis Donald Colosio y el boulevard Kukulcán” (Estrada *et al.*, 2014:69).

La calidad del agua en Cancún se ha visto afectada por el incremento de población generado a partir de su desarrollo como polo turístico; además, “si bien en la actualidad la cobertura porcentual de agua potable para las áreas regularizadas de Cancún es del 100%, esto no significa que el servicio esté garantizado de manera continua a lo largo del día y durante toda la semana para toda la población” (Estrada *et al.*, 2014:84). El cien por ciento refiere únicamente a los usuarios conectados, no a quienes cuentan permanentemente con el servicio. Para las zonas no regularizadas al sur de la ciudad y que carecen de tomas de agua potable, la empresa concesionaria distribuye el líquido por medio de pipas. “Un cliente doméstico factura en promedio 107 m³/año, mientras que uno comercial 222 m³/año, y uno industrial 740 m³/año. Los clientes del ramo hotelero son los que más agua consumen con casi 20 000 m³/año” (Estrada *et al.*, 2014:89). Como puede apreciarse, los usuarios comerciales e industriales terminan siendo prioritarios, ya que el turismo es la actividad económica más importante.

DISPONIBILIDAD Y CONSUMO DE AGUA: PUEBLA

La capital del estado, Puebla de Zaragoza, tiene una extensión de 524.31 km² y una altitud promedio de 2 140 metros sobre el nivel del mar.² Puebla pertenece a la región hidrológico-administrativa XVIII Balsas, cuya cuenca se provee por los ríos Atoyac, San Francisco y Alseseca. Según datos del Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los Estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala (PADHPOT), el problema del agua en la entidad no es de escasez, sino de distribución desigual del recurso, sobreexplotación de acuíferos y contaminación. Así, el agua es abundante en la Sierra Norte y escasa en el sur y el área de la mixteca; además de que dos acuíferos (de 19 con los que cuenta la entidad) están sobreexplotados y los ríos Atoyac y Alseseca se encuentran contaminados por descargas industriales.³

² [<http://www.municipios.mx/puebla/puebla/>].

³ [<http://www.agua.unam.mx/padhpot/puebla.html>].

A la capital poblana se le cataloga como “de baja disponibilidad de agua y con fuerte déficit para atender las necesidades de uso urbano” (López, 2013:18). La principal fuente del agua es el acuífero del Alto Atoyac, que se comparte con el estado de Tlaxcala; de hecho, el río Atoyac nace en la entidad vecina. Otra fuente de agua es “el acuífero del Valle de Puebla, con una extensión de unos 1 470 km², con tres principales zonas de recarga, una localizada en las estribaciones de los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, otra en las estribaciones de la Malintzi y la tercera en la parte norte del acuífero, denominada Sierra de Tlaxco” (López, 2013:116).

La ciudad de Puebla presenta un consumo desigual de agua, relacionada con la baja disponibilidad mencionada anteriormente: “A menor disponibilidad y mayor *stress* hídrico, aumenta la competencia por el agua, aumenta la ‘escasez’ y se ve afectada la calidad y gestión de los servicios y por lo tanto la calidad de vida de la población, lo que se convierte en constante tensión y descontento social” (López, 2013:18). Desde finales de la década de 1990, se señalaba que 10% de la población de la capital era el sector económicamente más favorecido, constituyendo 20% del consumo total de agua (300 litros al día por habitante); mientras que el sector popular (42.9% de la población) representaba un consumo de 158 litros al día por habitante, 28.5% del consumo total. El agua para Puebla capital se extrae principalmente de pozos subterráneos que alcanzan hasta 350 metros de profundidad (Fournier, 1999). Otro aspecto problemático para la gestión del agua en la capital es la contaminación del recurso. Los ríos que cruzan el municipio capital reciben desechos de sus habitantes y de las industrias que se ubican en la zona, “lo que sumado al impacto ecológico de la industria maquiladora y la deforestación, resulta en una situación ambiental muy grave para la cuenca y el espacio social natural” (López, 2013:31).

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS: CANCÚN

Quintana Roo está integrado por ocho municipios, de los cuales tres presentan índices de marginación muy bajo: Cozumel, Isla Mujeres y Benito Juárez; en este último se ubica la ciudad de Cancún, el destino turístico más importante de la entidad. Su ubicación al lado del mar haría pensar que el agua es un recurso abundante. Sin embargo, diversos estudios señalan que los niveles de demanda derivados de dicha actividad turística han tenido un impacto desfavorable en la disponibilidad del recurso. “Para el abastecimiento de agua potable cada vez se requiere más volumen del vital líquido para satisfacer la demanda de la población, ocasionando así que ésta se extraiga de lugares más lejanos” (Granel e Hita, 2002:41). Al ser posicionada como un polo de desarrollo, la ciudad de Cancún ha presentado un crecimiento poblacional considerable

en diversas épocas, tendencia que podría mantenerse: “En 2010 la población era de 628 306 habitantes [...] y se espera que rebase el millón para el 2030” (Estrada *et al.*, 2014:29). De acuerdo con los criterios para establecer el grado de marginación de las diferentes poblaciones del país, Cancún presenta un grado de marginación bajo, con un grado de marginación muy bajo específicamente en la zona hotelera y la zona central.

En el estudio elaborado por Héctor Estrada y un equipo de especialistas, se señala: “en el municipio de Benito Juárez las actividades primarias son muy escasas, se practica la agricultura con cultivo de maíz para autoconsumo sólo en algunas localidades, la ganadería también se realiza a pequeña escala, en su mayoría para autoconsumo” (Estrada *et al.*, 2014:32). Según ese mismo estudio, las actividades turísticas y, por ende, el sector servicios son los predominantes en la actividad económica de la zona de Cancún (92.4% del total de dicha actividad).

En ese sentido, para Oehmichen (2010), Cancún forma parte de una dinámica propia de las ciudades turísticas de México, que “se puede apreciar más claramente a partir de su desconexión con respecto a su entorno territorial inmediato y, a la vez, a su reconexión con la vasta red de ciudades globales” (Oehmichen, 2010:24). Esta dinámica ha generado una fuerte migración hacia Cancún, tanto de los habitantes de municipios del mismo estado como de otras entidades, incluyendo la capital del país. Esto da lugar, a su vez, al surgimiento de asentamientos urbanos pauperizados que no cuentan con los servicios básicos, por lo que se agudizan problemáticas relacionadas con el tejido social: “esta urbanización acelerada se ha conjugado con la incapacidad de la industria hotelera y subsidiarias para absorber el excedente de mano de obra, lo que ha redundado en la emergencia de la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, el narcomenudeo, el pandillerismo y la desintegración familiar” (Oehmichen, 2010: 27).

Así, puede apreciarse que la polaridad en la sociedad de Cancún la convierte en una sociedad fragmentada, poco proclive a una participación que se enfoque al bienestar común, ya que el sector social susceptible de organizarse para participar en los asuntos públicos es un sector privilegiado que no empatiza con otros sectores, por lo que el sentido de comunidad es más bien endeble.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS: PUEBLA

Ubicada en el valle central de México, la capital poblana se encuentra en un punto estratégico para el desarrollo de diversas actividades económicas. La ciudad ha conocido diferentes etapas de impulso a la industria, siendo los sectores textil y automotriz los más destacados; también cuenta con actividad agrícola y un sector terciario cada vez

más importante. Según la página electrónica del municipio de Puebla de Zaragoza, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la ciudad es la cuarta metrópoli más importante de México. El *Censo de población y vivienda* de 2010, arrojó que la actividad en el sector servicios ocupa 49% de la población económicamente activa (PEA), mientras que en el sector comercial se ocupa 23.5%, en el industrial 25.5% y en el agropecuario poco más del 1 por ciento.⁴

Históricamente, la sociedad poblana ha sido participativa, primeramente obligada por las circunstancias al haber sido escenario de sitios militares y de batallas históricas y, en épocas más recientes, fue una de las entidades que tuvo una relevante versión local del movimiento estudiantil de la década de 1960. A lo largo de los años, la sociedad poblana ha recurrido a diferentes instrumentos de participación, que van desde las manifestaciones callejeras, los paros y huelgas laborales, hasta la búsqueda de diálogo con diferentes instancias de gobierno (Quiroz, 2006). Tres factores contribuyeron a impulsar los movimientos sociales de finales del siglo pasado en la entidad (Quiroz, 2006):

1. La modernización industrial y las formas de explotación que conlleva.
2. El cacicazgo de grupos políticos locales (por ejemplo, de la familia Ávila Camacho).
3. La presencia, organización y activismo de grupos de derecha, aliados en algunos casos con la iglesia católica.

En su análisis del desarrollo económico de Puebla, Martínez de Ita y sus coautores (2010) subrayan que el modelo seguido enfatiza las diferencias regionales ya que las regiones tienden a especializarse en ciertas actividades económicas. El resultado sería “una sociedad altamente polarizada, con enormes rezagos sociales y con una economía con baja competitividad” (Martínez de Ita *et al.*, 2010:354), además de presentar características de marginación y pobreza. En su descripción de la sociedad poblana, estos autores sintetizan las características de los poblanos diciendo que “las relaciones que imperan en nuestra sociedad están marcadas –además de la explotación y la dominación– por el autoritarismo, el sometimiento, la discriminación y el machismo [...] se rige más por la tradición que por la razón [...] somos una sociedad que actúa más por los mitos, los prejuicios y las pasiones” (Martínez de Ita *et al.*, 2010:365).

En lo que se refiere específicamente al tema del agua, Castillo (1999) identifica en Puebla un fuerte clientelismo político generado en torno al Partido Revolucionario Institucional (PRI): “Nos referimos a las organizaciones de colonos creadas alrededor

⁴ [<http://www.municipios.mx/puebla/puebla/>].

del control de la distribución del agua, a los afectados por la extracción del agua en municipios circunvecinos [...] a quienes sufren el control del agua mediante el ejercicio autoritario del poder, la amenaza, la cooptación, la corrupción y la represión” (Castillo, 1999:28). En un análisis más reciente, López (2013) describe tres tipos de actores urbanos en torno al agua:

- a) Usuarios urbanos que utilizan el agua para actividades industriales o comerciales, descrito como un grupo “perfectamente organizado y plantea sus demandas ante el gobierno local a través del diálogo. [Dicho diálogo] puede contener altos grados de violencia verbal, amenazas, chantajes y presiones políticas; pero no llega a convertirse en marchas y plantones” (López, 2013:147).
- b) Usuarios domésticos de zonas residenciales y de estratos socioeconómicos altos que se organizan en asociaciones y han logrado ser reconocidos como interlocutores por el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP).⁵ El principal recurso de este grupo serían sus relaciones e influencias políticas con las autoridades locales, como el presidente municipal.
- c) Usuarios de zonas populares que pueden actuar bajo el manto de las organizaciones sociales del partido en el poder o protestar a través de manifestaciones en las instalaciones del gobierno local o del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla.

Como veremos más adelante, el proceso de concesión del servicio del agua generó una fuerte movilización social, activando al parecer al menos a los dos últimos grupos.

Una vez que hemos expuesto los rasgos generales de ambos casos, los siguientes dos apartados se dedicarán a la descripción del proceso de concesión de cada uno de ellos, para luego dar pie a nuestro análisis.

⁵ El Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP), es el organismo operador que estuvo a cargo del servicio del agua en la ciudad de Puebla hasta 2013. Constituyó un organismo descentralizado de la administración estatal, 95% de sus servicios se concentraba en la ciudad de Puebla, atendiendo también otros municipios como Amozoc, Cuautlancingo, San Andrés Cholula y San Pedro Cholula.

PROCESO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE: CANCÚN

La concesión del servicio del agua en Cancún está vinculada claramente con el proyecto local de desarrollo. En su análisis de la evolución de este polo turístico, McCoy (2017) señala los distintos periodos en los que se impulsó el turismo desde el gobierno federal, lanzándose en 1982 un Plan Maestro en el cual “Cancún se eligió como centro turístico por las características físicas que reunía: la cercanía de patrimonio arqueológico, el clima, las playas y la ubicación” McCoy (2017:57). El proyecto de usar el turismo como generador de empleos y propiciador de la entrada de divisas continuaría y se acentuaría con Salinas, ya que la construcción de infraestructura turística coincidía con el modelo económico neoliberal de su gobierno.⁶

Así, la alta demanda generada por el crecimiento de la zona hotelera requirió que una empresa privada apoyara el suministro de agua en bloque a la zona. En entrevista, el representante en México de Suez Environnement señaló: “El gobierno del estado se enfrentaba a una ciudad que estaba creciendo a ritmos bastante acelerados con necesidades de inversión muy altas, sobre todo para dar servicio a una zona hotelera que se estaba desarrollando” (7 de abril de 2014).

El primer esquema de participación público-privada se realizó en 1993 a partir de un contrato Build-Operate-Transfer (BOT), vinculando con los municipios de Benito Juárez (en el cual se ubica Cancún) e Isla Mujeres. De acuerdo con documentos proporcionados por la empresa, el objetivo explícito era “impulsar el desarrollo de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento” (boletín informativo de Aguakan, s/f) por medio de la operación de la empresa Desarrollos Hidráulicos de Cancún, cuya marca es Aguakan. La empresa resultante, denominada DHC-Aguakan es un derivado de la antigua empresa francesa Suez-Lyonnaisse des Eaux.

Como suele suceder cuando se concursó por un contrato de concesión del servicio de agua en una ciudad fuera de su país, para llegar a Cancún, la empresa de origen francés se asoció con una empresa local llamada Grupo Mexicano de Desarrollo, que representa 50.1% del capital de la empresa:⁷ “La concesión se asignó a ellos en 1993, Grupo Mexicano de Desarrollo primero construyó un acueducto que el gobierno del

⁶ Dicho modelo privilegia el papel del mercado como régimen de asignación y distribución de la riqueza en una economía, su aplicación en México implicó la apertura a la participación privada de sectores anteriormente reservados al Estado, como fue el caso del servicio urbano de agua potable.

⁷ El análisis de la participación privada del sector del agua en América Latina muestra que las empresas transnacionales se asocian con empresas constructoras y bancos locales. Véase Schmidt (2005).

estado le encargo, después de construir el acueducto, empezaron a operar el acueducto y luego les asignan la concesión” (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014). Ese sería el contrato BOT con el cual inició la participación privada en el manejo del agua en Cancún, primero aprobado por el ayuntamiento del municipio de Benito Juárez y posteriormente avalado por el Congreso del estado. Según indicó el entrevistado, el acuerdo al obtener la concesión completa fue que la parte mexicana se haría cargo del aspecto administrativo y la francesa se ocuparía del operativo.

“En 1994, dicho contrato evolucionó a una concesión integral de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para suministrar agua en bloque a la zona turística del puerto a partir de una batería de pozos ubicada a casi 40 kilómetros de distancia” (Contreras, 2008:112). Esta concesión integral incluye el tratamiento de aguas residuales. El representante en México de Suez Environnement narra que la concesión “fue otorgada por el Estado junto con los municipios de Benito Juárez e Isla Mujeres, pero es el Estado quien es el interlocutor más importante para la empresa” (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014). Recordó que, al construirse grandes hoteles en la zona turística, la empresa instaló tuberías para abastecerlos de agua, pero al no poder pagar la obra el gobierno del estado negoció con la empresa permitirle transportar agua a manera de pago: “Después de un rato el gobierno no quería pagar más, entonces dijeron ‘si tú quieres la concesión de todo, te doy la concesión de todo pero yo dejo de pagar y tú me vas a pagar una concesión’, entonces fue como nació la idea de hacer una concesión” (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014).

Al parecer, Aguakan volvería a utilizar este mecanismo de contraprestaciones al solicitar en 2014 la ampliación geográfica y temporal de la concesión: “A cambio de la concesión solicitada, el gobierno de Roberto Borge recibiría de inmediato un pago único de 1 055 millones de pesos, y el compromiso de pagar a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA), cada año por el tiempo que dure la concesión, una contraprestación variable por el usufructo en los municipios de Isla Mujeres, Cancún y Solidaridad” (Carrera, 2016).

Como en todas las entidades de la República, en Quintana Roo existe una Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) creada en 1981, la cual se encarga del sistema de regulación del servicio del agua:

[...] por efecto de economía de escalas se crea la comisión para atender todas las localidades del Estado, tiene la responsabilidad de los servicios de agua potable y drenaje sanitario. Con excepción de la zona de Benito Juárez e Isla Mujeres, cada una de las ciudades o comunidades tiene su organismo operador, pero todos dependen de

la Dirección General, forman parte de la Comisión (delegado regional de CAPA, 6 de noviembre de 2014).

La empresa interactúa con CAPA constantemente, ya que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) apoya algunas obras de infraestructura por medio de la CAPA: “La inversión de CAPA es parte de la inversión de Conagua, es decir la CAPA no nos transfiere, porque la verdad es que realiza conjuntamente con nosotros las obras, y las obras al final cuando están listas nos las da a operar” (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014).

La CAPA establece las metas que la empresa tiene que cumplir y realiza dos evaluaciones al año sobre la concesión. Es también la instancia con la cual la empresa negocia directamente los contratos y reformas que rigen su participación en la prestación del servicio del agua potable. En diciembre de 2014, el cabildo del municipio de Benito Juárez y el Consejo Directivo de la CAPA aprobaron la renovación de la concesión, que de esta manera se extiende al 31 de diciembre de 2053. Por su parte, la concesionaria se obliga a invertir en el mantenimiento y renovación del sistema de agua potable y alcantarillado. Puede apreciarse así que Aguakan cuenta con el respaldo de las autoridades locales de Cancún. No obstante, la empresa reconoce la dificultad que implica el trato con los actores políticos:

Eso es un tema complicado porque tienes que alinear los dos municipios y el gobernador y por muchos años tuvimos de todos colores, es decir que el municipio de Isla Mujeres era panista, Benito Juárez era perredista y el estado priísta, hacer que los tres se alinearan estaba muy complicado. Todos se cambian de partido (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014).

La participación de la sociedad civil en torno al tema del agua durante el proceso de negociación y los primeros años de la concesión se dio principalmente por medio de organizaciones ambientalistas o enfocadas al cuidado del agua, como la Asamblea Social del Agua en Solidaridad. Sin embargo, esta organización no es una iniciativa local de la sociedad quintanarroense, sino un movimiento general con ramificaciones en diferentes entidades. Sobre su visión de la sociedad civil de Cancún, el entrevistado por parte de la empresa señala:

[...] las instituciones tanto ambientales como de asistencia privada no tienen la misma fuerza que tienen otros estados, es una zona que se vino desarrollando desde hace muy poco tiempo, una ciudad muy joven y por lo tanto su sociedad civil no tiene la

organización que tienen otras sociedades a nivel nacional (representante en México de Suez Environnement, 7 de abril de 2014).

La evidencia muestra que las movilizaciones ciudadanas, específicamente organizadas para cuestionar la concesión a Aguakan, iniciaron hasta 2018.

PROCESO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE: PUEBLA

La concesión del servicio de agua potable en Puebla se dio en el contexto del retorno del PRI al poder Ejecutivo nacional, con Enrique Peña Nieto. A lo largo de su sexenio, el tema del agua estuvo presente en el debate nacional, primeramente por la iniciativa para una nueva ley presentada por el entonces titular de la Conagua, David Korenfeld. Posteriormente, hacia finales del sexenio, por la firma de 10 decretos presidenciales relacionados con reservas de agua. Ambos eventos generaron debate en torno a la perspectiva del manejo del agua del gobierno priista, cuyos críticos afirmaban que eran una prueba de la intención de revivir el modelo privatizador.⁸

En cuanto a la ciudad capital, el tema del agua empezó a ser políticamente relevante en relación con el Programa de Desarrollo Angelópolis, en 1994:

[...] las reformas al SOAPAP, en el sentido de adecuarlo a la cobertura territorial del Angelópolis (14 municipios circunvecinos) y modificar las facultades del alcalde y otorgárselas al gobernador (nombrar y remover al director ejecutivo del SOAPAP) tuvo [...] la intención de garantizar el control de la obra pública en un momento en que la política neoliberal descarrilaba (Castillo, 1999:28).

Según Castillo (1999), la privatización del agua empezó a perfilarse desde 1994, cuando “el organismo operador se comienza a desligar del Ayuntamiento y en la víspera de las elecciones (que gana el Partido Acción Nacional, PAN) se reforma su estatuto concediendo al gobernador del estado el control del organismo [...] en la

⁸ La iniciativa de la Ley General de Aguas, conocida como Ley Korenfeld, se presentó en marzo de 2015, fue rechazada en junio del mismo año, ya que había recibido críticas por parte de organizaciones como Greenpeace y también del sector académico especializado en el tema. Se señalaba que atentaba contra el derecho humano al agua recientemente adoptado en la Constitución mexicana. Para mayores detalles sobre las críticas, véase López y Montoya (s/f). La firma de los decretos fue criticada por considerar que, al eliminar las vedas, abría la posibilidad de privatizar de manera amplia el recurso.

clara perspectiva de la reprivatización del servicio” (Castillo, 1999:27). En 1998, cuando el gobierno del estado se encontraba en manos del PRI, con Melquiádes Morales, el SOAPAP busca mejorar y modernizar su gestión comercial, para lo cual convocó a empresas internacionales a competir por un contrato de 10 años para apoyar al organismo en tareas tales como levantamiento de catastro, instalación de micromedidores y la puesta en operación de un sistema comercial que también sería operado por la empresa ganadora. La primera incursión de una empresa privada en el servicio de agua de la ciudad de Puebla se justificó de esta manera como una forma de eficientar el servicio que apenas alcanzaba una cobertura de 80%: “Este representaba cerca de 250 mil usuarios, de los cuales más de la mitad recibía el servicio sólo dos veces por semana. La mayor parte de ellos no contaba con medidores y no se tenía un sistema confiable de registro de cuentas” (Contreras, 2008:116).

La empresa ganadora del 122 fue Générale des Eaux, que operó en el periodo 1999-2005 y cuyos principales logros fueron la actualización del padrón, la ampliación de la cobertura de micromedición y la implementación de un sistema informático que mejoró los niveles de facturación y, en consecuencia, la recaudación del organismo. Según Contreras (2008:116), este contrato terminó anticipadamente debido a las deficiencias de diseño que presentaba: “la autoridad local no fue capaz de gestionar los cambios necesarios en el marco regulatorio tal que se permitiera realizar acciones de cobranza y tampoco se dieron las mejoras en la calidad del servicio que mejoraran la disposición a pagar por parte de los usuarios”. El contrato se terminó sin conflicto de por medio y sin que se resolvieran las deficiencias comerciales que originaron la participación de la empresa privada. No obstante, este constituyó el primer acercamiento de una empresa privada a la gestión del servicio de agua potable en la ciudad de Puebla.

En diciembre de 2012, ya bajo la gubernatura del PAN, con Rafael Moreno Valle,⁹ se llevó a cabo la modificación de la Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla, ya que la ley anterior en la materia —que databa de 1992— no incluía la posibilidad de que los municipios firmaran contratos de concesión con empresas privadas para prestar el servicio del agua. Dada la proliferación de fraccionamientos habitacionales en la parte sur de la ciudad, sin una planeación que permitiera incorporarlos con prontitud a la red de agua, se consideró la necesidad de otorgar más opciones a los ayuntamientos para decidir qué modelo de gestión adoptarían en su municipio. El 12 de septiembre de 2013, una reforma a la nueva ley, que fue aprobada en sólo una semana por el

⁹ El gobierno del estado de Puebla estuvo durante largo tiempo monopolizado por el PRI, siendo hasta 2011 que el PAN obtiene la gubernatura con Rafael Moreno Valle.

Congreso local, permitió de manera explícita celebrar contratos de concesión para el servicio del agua, pero también que las empresas prestadoras del servicio fijaran las tarifas sin necesidad de aprobación del Congreso estatal, con la posibilidad de embargar bienes a los usuarios morosos.¹⁰ A pesar de la rápida aprobación de la reforma, algunos legisladores del Congreso del estado (bancada del Partido de la Revolución Democrática, PRD), cuestionaron la posible concesión en Puebla señalando la experiencia de Cancún como un antecedente de que la privatización del agua deja “en estado de indefensión a los municipios y a los ciudadanos”.¹¹

Tanto el proceso de licitación como las controvertidas reformas arriba mencionadas, generaron protestas de los ciudadanos ante la posibilidad de una concesión del servicio. Una numerosa marcha se realizó el 18 de noviembre de 2013, aglutinando sindicatos, organizaciones de maestros y de movimientos obreros, la barra Libre de Abogados, el Movimiento Independiente Obrero, Campesino Urbano y Popular, una organización de piperos, la Organización 28 de Octubre y el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) (Hernández, 2013). Participaron en dicha marcha aproximadamente cinco mil habitantes de municipios como San Pedro y San Andrés Cholula, Amozoc, Acajete y San Francisco Totimehuacán. Por su parte, en el ayuntamiento de Puebla, el regidor David Méndez, del PRD, dio a conocer un posicionamiento solicitando al cabildo revocar la autorización para la concesión del servicio urbano del agua (Acta de Cabildo, sesión ordinaria, 2013).

No obstante las oposiciones a la firma de la concesión, ésta se formalizó el 13 de septiembre de 2013, por lo que en 2014 el SOAPAP dejaría de ser la entidad responsable del manejo del agua en la ciudad de Puebla, al otorgarse una concesión a la empresa Agua de México, que adoptaría la denominación comercial Agua para Todos. A pesar de la publicación en el *Diario Oficial del Estado de Puebla* del decreto señalando que la concesión había sido otorgada, ésta se declaró como reservada, por lo que no es posible conocer detalles de la misma.¹² Las manifestaciones ciudadanas fueron seguidas por una

¹⁰ La posibilidad de embargo derivaría de considerar los adeudos de los usuarios como créditos fiscales. Véase Gabriela Hernández (2013). El artículo 118 bis que establecía esta posibilidad, fue derogado posteriormente debido a las protestas de los usuarios.

¹¹ Conferencia de prensa de los diputados Roxana Luna y Silvano Aureoles, miembros del Grupo Parlamentario estatal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2013 [<https://www.youtube.com/watch?v=VyblbxnHjzE>].

¹² En internet pueden encontrarse diversas solicitudes de información al respecto que han sido rechazadas, mencionándose tan sólo “la posible firma del contrato de concesión a un solo particular por 30 años en toda la zona conurbada de la ciudad de Puebla”. Ejemplo de dichas solicitudes denegadas [<https://www.itaipue.org.mx/transparencia/documentos/recursos/2018/20180093R.pdf>].

serie de amparos, el conflicto continuó de tal manera que el 25 de mayo de 2016 el grupo parlamentario del (PRI) en el Senado de la República presentó una propuesta de exhorto al Congreso del Estado de Puebla para que “a través de la Auditoría Superior del Estado revise el proceso de licitación y adjudicación para la operación del servicio agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales en el municipio de Puebla para verificar que no se hayan presentado irregularidades” (Senado de la República, 2016).¹³ La concesión del agua en Puebla sigue siendo debatida en el contexto actual del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, señalándose la posibilidad de revisar el proceso de concesión.¹⁴

CONCLUSIONES: EL JUEGO ENTRE TRES ACTORES A PARTIR DEL ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE SISTEMAS

Un primer paso para el análisis de los dos procesos descritos es la identificación de los actores que participaron en el proceso de firma de un contrato de concesión a una empresa privada del servicio del agua. En ambos casos podemos agrupar a los actores en tres grandes rubros: el gubernamental, el privado y el social.

El sector gubernamental no es, en ninguno de los casos, un bloque homogéneo. En lo que se refiere al gobierno federal, no se apreció una intervención directa, no se cuenta con evidencia de que la Conagua haya participado en las negociaciones con las empresas interesadas en la concesión del servicio. La evidencia muestra que en estos dos casos el otorgamiento de las concesiones fue sobre todo un tema local.¹⁵

A nivel local, las posturas de los actores gubernamentales estuvieron vinculadas con su afiliación a un determinado partido político, así como con su ubicación en el escenario político correspondiente, ya fuera como gobierno o como oposición. Por un lado, están los actores estatales y, por otro, los municipales, cuyo principal recurso

¹³ Tal exhorto se hizo en virtud de una serie de consideraciones: 1) situaciones de desabasto en diversas colonias de la capital del Estado, 2) incrementos permanentes de hasta 400% de las tarifas, 3) incremento de quejas por deficiencias en el servicio y 4) opacidad en el proceso constatada por los medios de comunicación.

¹⁴ En una conferencia matutina en 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador planteó una revisión de las concesiones de agua para el año 2020 (Martínez, 2019).

¹⁵ Esto es significativo si se tiene en cuenta que, de acuerdo con abundante literatura sobre el caso de Aguascalientes, la primera concesión del servicio de agua a una empresa privada en México fue una iniciativa impulsada y sostenida por el gobierno federal de esa época. Sobre este caso pueden revisarse trabajos de Caldera (2006) y Amaya (2010, 2014).

de poder lo constituirían las atribuciones que la ley les confería en materia de agua, ambos podían manejar como zona de incertidumbre la posibilidad de adoptar una postura favorable o contraria a la concesión. Aunque de acuerdo con las modificaciones al artículo 115 constitucional es el gobierno municipal el responsable del servicio del agua y esta atribución constituiría un recurso de poder de la autoridad municipal, pudo apreciarse en ambos casos que el papel de los actores estatales fue determinante.¹⁶

En el caso de Puebla, las relaciones de clientela identificadas desde finales del siglo pasado revelan interdependencias entre el gobierno del PRI y los ciudadanos que permitieron que las primeras decisiones respecto a la participación privada en el servicio del agua no enfrentaran una resistencia popular significativa, lo cual fue allanando el camino hacia la concesión. Así, las modificaciones al marco legal realizadas por el Congreso del estado hicieron posible la firma de un contrato de concesión con una empresa privada, aunque algunos integrantes tanto del cabildo como del congreso estatal se opusieron.

En el caso de Cancún, las negociaciones de la empresa fueron con la CAPA, instancia estatal de regulación del agua y no con los ayuntamientos correspondientes. Existe también una relación de interdependencia entre la empresa y dicha Comisión, ya que es por medio de CAPA que la empresa recibe apoyos de la Conagua para sus proyectos de inversión. De esta manera, ambos actores pueden plantear en su rendición de cuentas ante el gobierno federal y la sociedad que están cumpliendo con sus funciones: la Comisión estaría cumpliendo con su papel de supervisar el desempeño de la empresa, y esta última cumpliría con su responsabilidad de mantener el servicio en buenas condiciones. Asimismo, cabe señalar en el caso de Puebla el uso de la información como recurso de poder por parte del gobierno del estado para ampliar el margen de incertidumbre de los opositores a la concesión, al declarar la concesión del servicio como reservada y limitar el acceso a los detalles sobre la misma. Podemos identificar entonces como parte de la estrategia de ambas empresas el acercamiento con las autoridades estatales, quienes en cada uno de los dos contextos eran los verdaderos tomadores de decisiones en materia de agua.

En lo que se refiere a los gobiernos municipales, en ambos casos se puede observar que, al iniciar su involucramiento en la gestión del agua por medio de obras o contratos de servicios, las empresas lograban que las autoridades municipales dependieran de ellas para la prestación del servicio a la población. Así, en el momento definitivo de la toma

¹⁶ Aquí es importante recordar que, dada la fragilidad financiera de los municipios, la fuerte dependencia de éstos respecto de los recursos que reciben de la federación y del gobierno estatal los limita en sus decisiones.

de decisiones, en Cancún el ayuntamiento contribuyó a posibilitar la participación privada en la prestación del servicio urbano del agua, aparentemente siguiendo una línea del gobierno estatal; en Puebla, sólo el PRD asumió una postura de rechazo a la propuesta de concesionar el servicio.

Por su parte, la sociedad civil de cada caso reaccionó de diferente manera, acorde con sus tradiciones participativas. Al igual que los actores gubernamentales, los usuarios tenían como zona de incertidumbre la posibilidad de aceptar o rechazar la concesión y, en el segundo caso, su capacidad de presionar a las autoridades para no aprobarla. Así, en Puebla la concesión se vio retrasada no solamente por las manifestaciones públicas de los usuarios sino también por los miles de ciudadanos que se ampararon en contra de la concesión. Aunque estas medidas no lograrían impedir la firma de la concesión, nos muestran que la sociedad poblana sigue siendo participativa, si bien esta participación se da principalmente en momentos de crisis, es decir, es intermitente. En el caso de Cancún, podemos concluir que la sociedad quintanarroense desarrolló de manera tardía una estrategia de participación en temas de agua, se trata de una sociedad que no ha logrado una fortaleza y una capacidad de movilización significativas debido a su fragmentación y a su conformación relativamente reciente a partir de los proyectos de desarrollo que impulsaron este polo turístico en los últimos 50 años. En el Cuadro 1 se sintetizan las estrategias de estos tres actores.

De acuerdo con nuestra hipótesis, la variable más importante en ambos procesos sería la estrategia adoptada por los defensores del modelo, tanto en el ámbito gubernamental como en el privado. Si bien podría plantearse una hipótesis alternativa en el sentido de que únicamente los actores gubernamentales favorables a la privatización habrían sido estratégicos, consideramos que en ambos casos los actores que se revelaron como los más estratégicos fueron las empresas privadas, ciertamente acompañadas en algunos momentos por actores gubernamentales. Específicamente, porque ambas empresas iniciaron su participación en el manejo local del agua de manera similar y en la misma época (década de 1990), adaptándose a los diferentes partidos políticos que ocupaban posiciones de gobierno, esperando y a la vez propiciando el momento de llegar a la concesión.

En cuanto a la sociedad civil, dadas sus características previamente descritas, la sociedad poblana se ha comportado como un actor errático, mientras que la sociedad de Cancún ha presentado un comportamiento apático. Respecto a las zonas de incertidumbre que han sido usadas como recursos de poder por los actores, podemos mencionar que las negociaciones y decisiones referentes al agua –que involucran a los gobiernos locales y a las empresas– en ocasiones se dan en la opacidad y derivan en un factor sorpresa que no deja tiempo a los usuarios de reaccionar. Asimismo, podemos observar que una estrategia importante de los actores favorables a la concesión fue

CUADRO 1
Actores, zonas de incertidumbre y estrategias en los procesos de concesión Cancún y Puebla

Cancún		
<i>Actores</i>	<i>Zona de incertidumbre</i>	<i>Estrategia</i>
Gobierno estatal	Definir una postura de apoyo o rechazo a la concesión.	Apoyo a la concesión.
Gobierno municipal		Ninguna.
Privado	Condiciones de la concesión. Calidad en la prestación del servicio. Manejo de las tarifas.	Iniciar con contrato de prestación de servicios. Negociar con gobierno del estado. Asociarse con empresas locales.
Social	Definir una postura de apoyo o rechazo a la concesión. Capacidad para presionar a las autoridades locales.	Ninguna.
Puebla		
<i>Actores</i>	<i>Zona de incertidumbre</i>	<i>Estrategia</i>
Gobierno estatal	Definir una postura de apoyo o rechazo a la concesión.	Apoyo a la concesión.
Gobierno municipal		Estrategia dividida: Apoyo a la concesión. Rechazo de un grupo parlamentario.
Privado	Condiciones de la concesión. Calidad en la prestación del servicio. Manejo de las tarifas.	Iniciar con contrato de prestación de servicios. Negociar con gobierno del estado. Asociarse con empresas locales.
Social	Definir una postura de apoyo o rechazo a la concesión. Capacidad para presionar a las autoridades locales.	Manifestaciones y amparos.

Fuente: elaboración propia.

aliarse entre ellos (empresa-gobierno) para potenciar sus recursos de poder y sus zonas de incertidumbre. Por su parte, los opositores al modelo en los ámbitos gubernamental y social siguieron estrategias más bien separadas o se vincularon débilmente.

Así, encontramos estrategias similares de las empresas en ambos casos, que se despliegan con mayor o menor facilidad dependiendo de la reacción de la sociedad civil, pero que resultan efectivas al concentrarse en los tomadores de decisiones clave. La información presentada en este trabajo nos permite reforzar la hipótesis de que no es la mayor o menor disponibilidad de agua lo que define la adopción del modelo de concesión para la gestión del agua, sino la estrategia que despliegan las empresas en la búsqueda de dichos contratos, siendo relevante también la estrategia más o menos efectiva que adopta la sociedad para reaccionar ante la posibilidad de concesionar el servicio del agua.

Si consideramos que las empresas privadas tienen una estrategia bien definida que se ha aplicado durante mucho tiempo en contextos diversos, serían los actores erráticos –gubernamentales y sociales– los que podrían modificar su estrategia para revertir la tendencia a la privatización. Además, dado que la concesión de Cancún es mucho más longeva que la de Puebla, pareciera que el aprendizaje de los actores gubernamentales y sociales, principalmente los opositores al modelo de concesión, es limitado. Es necesario revisar experiencias similares para identificar bajo qué condiciones los actores erráticos de los sistemas locales de gestión del agua, pueden convertirse en actores estratégicos y movilizar a los actores apáticos. De no ser así, los actores estratégicos que representan las empresas privadas seguirán teniendo ventaja en el juego de la negociación de las concesiones.

REFERENCIAS

- Aguakan (s/f). *Asegurando el agua para más generaciones*.
- Amaya Ventura, María de Lourdes (2007). “Importancia de las instituciones en la gestión del agua”, *Ide@s Concyteg* [http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/AmayaCONCYTEG.pdf].
- (2010). “Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua en Aguascalientes”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 1, primer semestre. México: CIDE, pp. 37-77.
- (2014). “Actores públicos y privados en la gestión del agua: la experiencia de privatización en Buenos Aires, Argentina, y Aguascalientes, México”, en Felipe de Alba y Lourdes Amaya (coords.), *Estado y ciudadanía del agua. Como significar las nuevas relaciones*. Colección: Transdisciplinarios. México: DSCH-UAM-Cuajimalpa, pp. 249-274.

- Caldera Ortega, Alex (2006). "Agua, participación privada y gobernabilidad en Aguascalientes (1989-2001)", en David Barkin (coord.), *El agua urbana en México, retos, debates y bienestar*. México: Universidad de Guadalajara/ANEAS, pp. 197-216.
- Carrera, Vicente (2016). "Los papeles de Aguakan", Noticaribe [<http://noticaribe.com.mx/2016/07/01/los-papeles-de-aguakan-paso-a-paso-la-privatizacion-del-agua-en-solo-38-dias-y-a-cambio-de-1055-mdp-borge-vendio-a-dhc-el-futuro-de-3-municipios-de-qr-despues-de-ano-y-medio-no-hay-pistas-del/>].
- Castillo Palma, Jaime (1999). "Gestión del agua y poder local en Puebla", *Ciudades*, núm. 43, julio-septiembre. Puebla, México: RNIU.
- Contreras, Hugo (2008). "La última generación de proyectos de participación pública privada en sistemas de agua en México: quince años de experiencias", en Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coords.), *El agua potable en México*. México: Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México, pp. 105-121.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Estrada, Héctor, Víctor Cobos et al. (2014). *Programa de medidas preventivas y de mitigación de la sequía. Ciudad de Cancún*. Universidad de Yucatán.
- Fournier, Jean-Marc (1999). *L'eau dans les villes de l'Amérique Latine*. París: L'Harmattan.
- Granel, Castro y Luis Gález Hita (2002). "Deterioro de la calidad del agua por el desarrollo poblacional: Cancún, Q. Roo", *Ingeniería*, 6:3, pp. 41-53.
- Hernández Alcántara, Martín (2013). "Se oponen a la privatización del servicio de agua potable en Puebla", *La Jornada* [<https://www.jornada.com.mx/2013/11/19/estados/031n1est/>].
- Hernández, Gabriela (2013). "Aprueba congreso de Puebla privatizar servicio de agua potable", *Proceso* [<https://www.proceso.com.mx/352632/aprueba-congreso-de-puebla-privatizar-servicio-de-agua-potable>].
- López Ramírez, Mario Édgar y Miguel Ángel Montoya (s/f). "Ley general de aguas, la amenaza que se desechó... por ahora", sitio web del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara [https://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/5632000/S1.Ley_General_de_Aguas_la_amenaza_que_se_desech%C3%B3_por_ahora.pdf/3a246f99-cb14-440d-b7ed-28a629f9666d].
- López Zamora, Rafael de Jesús (2013). "Sujetos sociales, conflictos y gestión de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el "espacio social-natural" de la ciudad de Puebla 1984-2010". Tesis de doctorado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Martínez de Ita, María Eugenia et al. (2010). "El desarrollo económico y social de Puebla: una visión crítica", en Eugenio J. Sánchez Alcázar (coord.), *Desarrollo local y cooperación internacional*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Martínez, Jessica (2019). "Revisarán concesiones de agua en 2020: AMLO", *El Heraldo de Puebla* [<https://heraldodepuebla.com/2019/11/13/revisaran-concesiones-de-agua-en-2020-amlo/>].
- McCoy Cador, Christine (2017). *El espejismo de Cancún. Análisis del desempeño y evolución de un destino turístico*. Barcelona: Alba Sud editorial.

- Oehmichen, Cristina (2010). “Cancún: la polarización social como paradigma en un México Resort”, *Alteridades*, vol. 20, núm. 40. México: Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, pp. 23-34.
- Quiroz Palacios, Abraham (2006). *Las luchas políticas en Puebla, periodo 1961-1981*. Puebla: BUAP.
- Red del Agua, UNAM (2012). *Programa de Apoyo al Desarrollo Hidráulico de los Estados de Puebla, Oaxaca y Tlaxcala* (PADHPOT), Reporte Final. México: Instituto de Ingeniería, UNAM.
- Schmidt, Gerold (2005). *Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México*, estudio encargado por la organización Pan para el Mundo para los talleres “El derecho humano al agua en la agenda política y social centroamericana”, Managua, marzo [<https://agua.org.mx/biblioteca/cambios-legales-e-institucionales-hacia-la-privatizacion-del-agua-en-mexico-4/>].
- Senado de la República (2016). *Gaceta de la Comisión Permanente*, 31 de mayo [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/63205].

ENTREVISTAS

- Representante en México de Suez Environnement, Jacques Létondot, entrevista 07/04/2014.
- Delegado Regional de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, Ing. Manuel Torres, entrevista 6/11/2014.

SITIOS WEB

- [<http://www.municipios.mx/puebla/http://www.municipios.mx/puebla/>].
- [<http://www.municipios.mx/puebla/puebla/>].
- [<http://www.agua.unam.mx/padhpot/puebla.html>].
- [<https://www.itaipue.org.mx/transparencia/documentos/recursos/2018/20180093R.pdf>].



