

La Organización Mexicana Céspedes expone sus posturas ante la privatización del agua.

documento 21 de 75

Eficiencia y Uso Sustentable del Agua en México: Participación del Sector Privado

IX. PARTICIPACIÓN PRIVADA

1. Consideraciones Generales

Existe un nuevo escenario económico y político en el país donde la iniciativa privada adquiere gran importancia como impulsora del desarrollo sustentable. Sin embargo, no resulta fácil cambiar las formas tradicionales de administración en áreas que hasta ahora han sido consideradas como monopolio estatal.

Históricamente y hasta hace muy poco tiempo, las políticas públicas se han dirigido casi siempre a desarrollar un suministro de agua adicional y no a utilizar eficientemente los ya existentes. Los subsidios, la aplicación exclusiva de la ingeniería en la toma de decisiones y la ausencia de incentivos y derechos de propiedad adecuados, así como de principios de racionalidad económica, llevaron a una verdadera política del desperdicio, sobreexplotación e ineficiencia en el uso y la asignación del líquido.

Cabe destacar que una de las causas más importantes del deterioro del agua en México radica en el cobro sólo por excepción de derechos a los organismos municipales operadores y la ausencia de tarifas donde se refleje el costo real del agua. Debido a la fuerte intervención e inversión del gobierno federal en los servicios de operación e infraestructura hidráulica antes de que se le adjudicara esta responsabilidad al municipio, no ha existido una tradición local de búsqueda de fondos ni de racionalidad en la determinación de cuotas.

El reto de financiar la infraestructura y obras requeridas para las próximas dos décadas, dadas la aún elevadas tasas de crecimiento demográfico, es gigantesco. Se calcula que la inversión requerida para lograr una oferta satisfactoria de servicios

relacionados con el agua (abastecimiento y tratamiento), supera los 100 millones de dólares por metro cúbico, más un elevado volumen de gastos operativos, monto muy por encima de las capacidades presupuestarias previsibles del sector público.

En este contexto, la alternativa para mantener la oferta de servicios, elevar su calidad y solucionar los problemas financieros, de incentivos y de subsidios que llevan al desperdicio y degradación del recurso, es la generalización de bases comerciales y de participación de empresas privadas. La participación privada en proyectos de distribución de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales plantea soluciones a viejos problemas a través de un nuevo diseño institucional y, lo más importante, puede contribuir significativamente a la sustentabilidad y al aprovechamiento racional de los recursos hídricos del país.

Dada la importancia que el servicio de agua representa para el bienestar social y el desarrollo regional y local, y dado el grado de deterioro en que este se encuentra, es necesario y urgente buscar cambios institucionales que permitan una mayor participación del sector privado. Para esto se requiere:

- Una apertura franca de los gobiernos federales, estatales y municipales, así como de organismos responsables en la aceptación de los nuevos esquemas de participación privada
- Mejores condiciones que permitan a los particulares aportar recursos de inversión
- Adecuar los marcos legales (sobre todo los de orden local) para propiciar estas nuevas formas de participación privada.
- Estimular el desarrollo de proyectos en concesión a la iniciativa privada.
- Otorgar un tratamiento fiscal que propicie resultados exitosos.

- Buscar más y mejores alternativas financieras
- Desarrollar un sentido de mayor creatividad y compromiso en las instituciones financieras, de tal forma que se multipliquen los apoyos a la realización de estos proyectos en mejores términos y condiciones.

2. Objetivos

La participación privada en los servicios integrales de agua, debe tener como objetivos fundamentales:

- Eficiencia de los sistemas
- Elevación del nivel de calidad del servicio a la población
- Autosuficiencia financiera a corto o mediano plazos
- Continuidad de planes de largo plazo a través de diferentes periodos administrativos.
- Uso sustentable de recursos hídricos regionales

3. Alianza entre Municipio y Empresa: Condiciones de Exito

Dados los escenarios económicos y políticos del país y la experiencia generada desde 1993 a la fecha, se pueden enunciar algunas condiciones mínimas indispensables para garantizar el éxito de las empresas privadas en la operación de los servicios de agua.

Voluntad política: necesidad consciente de resolver el problema

de rezago de infraestructura y administración por parte de autoridades municipales y estatales.

Adecuación de tarifas: de ello depende el equilibrio financiero de un proyecto integral, y debe incluir mantenimiento e inversiones. Las tarifas tienen que ser por lo general superiores a las actuales y establecerse diferencialmente para guardar equidad social.

Inversión inmediata: normalmente los servicios municipales de agua potable, drenaje y tratamiento cuentan con una infraestructura obsoleta, insuficiente y a veces inexistente para poder dar un servicio adecuado. Por ello se debe prestar especial cuidado en los programas de inversión al inicio de cada proyecto.

Solución a la situación financiera de los organismos operadores municipales: con frecuencia los municipios, a través de sus organismos operadores, intentan transferir sus pasivos más que solucionar los problemas. Todo pasivo anterior que afecte al proyecto generará cargas adicionales a la tarifa de arranque sin que se refleje en beneficios al servicio, lo que de entrada genera una reacción negativa y un rechazo al esquema por la población afectada.

Recaudación: está estrechamente relacionada con el nivel de servicio prestado y la cultura de pago por los usuarios. La baja recaudación resulta principalmente de un deficiente servicio técnico y comercial, de una estructura tarifaria poco realista y de un marco legal inadecuado, que no permite desalentar la morosidad en gran parte de los usuarios. La recaudación representa en este esquema, la única fuente de recuperación económica que permitirá la viabilidad financiera de cualquier proyecto de inversión relacionado con los servicios públicos de agua, ya que éstos tienen como premisa la erradicación a corto plazo del subsidio.

Capacidad de pago de la población: el nivel del servicio a prestar debe tener un mínimo indispensable, que normalmente debe ser bueno, sobre todo cuando este va a ser prestado por una empresa privada. Sin embargo en muchas pequeñas poblaciones del país se carece de capacidad suficiente del pago para sufragar este tipo de servicio. Ahí, la empresa privada no resulta ser la mejor opción. El servicio del agua debe ser financiado necesariamente por el gobierno.

Marco legal: se requieren adecuaciones legales que faciliten la participación privada, por ejemplo, en materia de licitaciones, competencia desleal, intercambio y mercados de derechos de

agua y, especialmente, garantías y respeto de los compromisos contractuales por autoridades cuya permanencia es rebasada por los periodos contratados para este tipo de proyectos. Todavía existe la creencia de que los compromisos contractuales son tomados por funcionarios y no por instituciones, lo que ante la nueva pluralidad y alternancia política que vive el país, tiende a generar en ocasiones discontinuidades, gran incertidumbre y frustración en los proyectos.

Ambito político: por ningún motivo se debe permitir la politización de este recurso para intereses partidarios o de grupo.

4. Alcance y Etapas de Participación Privada

Al hablar de la participación privada en los servicios relacionados con el agua, es necesario considerar que no todo puede pagarse vía tarifas. Esto es, la infraestructura y construcción de sistemas de potabilización, conducción, bombeo y plantas de tratamiento de aguas residuales, deben financiarse con fondos gubernamentales o proporcionados por organismos internacionales, incluyendo de manera complementaria financiamiento privado. Si se tratara de incluir todos estos rubros, el pago por parte de los usuarios encontraría grandes dificultades, llegando a ser incluso inviable políticamente. Como lo muestra la experiencia reciente en México y la evidencia acumulada en países avanzados como Francia, Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, incluso en Chile, el financiamiento con tarifas, por lo general, sólo es capaz de cubrir costos de operación y mantenimiento, en lo cual el sector privado puede cumplir un papel fundamental.

Es pertinente que la participación privada se desarrolle en tres etapas donde se alcancen gradualmente los objetivos de la privatización de los servicios de agua. Dada la delicada situación financiera de los municipios y la obsoleta infraestructura de operación, es necesario implementar las acciones de manera progresiva y siguiendo un orden predeterminado, que permita incrementar la calidad y eficiencia del servicio desde el inicio del involucramiento de la empresa privada.

Primera Etapa

- Padrón de usuarios
- Catastro de redes

- Capacitación de cuadros técnicos

Segunda Etapa

- Inversión en equipo de computo
- Medición
- Facturación
- Cobranza
- Contratación de servicios
- Atención al público
- Actualización del padrón de usuarios y del catastro de redes

Tercera Etapa

- Operación y mantenimiento de redes de agua potable y drenaje
- Detección y reparación de fugas
- Contratación de servicios
- Inversión en rehabilitación
- Proyectos de ingeniería
- Construcción de redes
- Tratamiento de aguas residuales

5. Ventajas de la Concesión del Servicio de Agua

- La concesionaria se responsabiliza de garantizar la continuidad del servicio en calidad y cantidad, a través de diferentes periodos administrativos, asegura la eficiencia de las redes y de la recaudación.
- El organismo operador se libera de cargas económico - administrativas, conservando la rectoría del sistema y la propiedad de la infraestructura. El municipio aumenta sus ingresos con el cobro de derechos por concesión y puede aplicar mas recursos financieros a otras áreas de desarrollo.
- Se mejora el servicio en el corto plazo.
- Se optimiza la operación, obteniendo el mayor rendimiento de la infraestructura
- La concesionaria invierte y amortiza las inversiones en el largo plazo en infraestructura que pasa a ser propiedad del municipio.
- Se establecen bases que permiten extraer del ámbito político un servicio de primera necesidad para la población y fundamental para el desarrollo económico.
- Se asegura un proceso de sustentabilidad en el uso del agua a nivel de cuencas hidrológicas.

6. Características necesarias de los Títulos de Concesión

- El municipio debe ser rector del servicio y propietario de la infraestructura
- El concesionario debe de ser responsable ante los usuarios y el municipio de la calidad del servicio
- El concesionario debe tomar a su cargo el riesgo comercial, la operación y el mantenimiento
- El concesionario debe invertir en infraestructura amortizando las inversiones en el largo plazo
- Definición de la estructura tarifaria y su evolución
- Establecimiento de multas por deficiencia en los niveles de servicio
- Garantías mutuas entre concedente y concesionario
- Se paga al municipio las cuotas por derechos de concesión

7. Indicadores de Calidad del Servicio

Es preciso contar con indicadores objetivos que desde el inicio establezcan parámetros cuantitativos de la calidad del servicio prestado. A partir de los resultados que ellos proporcionen, la población comprueba la eficacia y avances de la empresa privada operadora y ésta plantea nuevas políticas de crecimiento, mercadotecnia y competitividad. Estos indicadores son los siguientes:

- Disponibilidad de agua

- Niveles de presión en la red
- Interrupciones del abasto
- Inundaciones
- Respuesta a quejas y solicitudes de información
- Atención en oficinas comerciales
- Atención telefónica
- Calidad del agua

8. Esquema de Participación en Concesiones

Fuente: Ingenieros Civiles Asociados (ICA)

- | | |
|--|---|
| 1. El municipio otorga la concesión a través del organismo operador | 1. La operadora realiza la operación, mantenimiento, facturación y cobranza |
| 2. El organismo operador contrata la concesión de servicios con la concesionaria | 2. Los usuarios pagan el servicio recibido |
| 3. Se crea un comité técnico de vigilancia | 3. Aportación de recursos para obras de consolidación |
| 4. El municipio somete el título de concesión al congreso | 4. Aportación de recursos gestionados por la concesionaria |
| 5. El congreso ratifica el título de concesión | 5. Entrega del producto de la recaudación |
| 6. La concesionaria aporta capital | 6. Pago de derechos por el uso de agua a CNA |
| 7. La concesionaria busca inversionistas locales | 7. Amortización de créditos |
| 8. Los inversionistas locales aportan capital a través de la concesionaria | 8. Pago a servicios de ingeniería |
| 9. La concesionaria es responsable de | 9. Pago de las obras realizadas |
| | 10. Pago de derechos de concesión |
| | 11. Retorno de capital |

la ingeniería,
construcción y
operación

a largo plazo

Sitio Web (URL):

<http://www.cce.org.mx/CESPEDES/QuienCespedes.htm>

Autor(es): Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES)