

EXPERIENCIA Y PERSPECTIVAS DE MÉXICO EN POLÍTICAS TARIFARIAS Y REGULACIÓN EN EL MARCO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Reunión de Expertos “Políticas Tarifarias y Regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el derecho humano al agua y al saneamiento”



NACIONES UNIDAS



Ricardo Sandoval Minero

Santiago de Chile, 8 de julio de 2013



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil*

Contenido de la presentación

1. Contexto de México
2. Marco legal de la prestación de los servicios
3. Marco legal de la tarificación y regulación
4. Problemática y retos del subsector en el contexto del derecho humano al agua
5. Experiencias en tarificación y regulación
6. Iniciativas en curso
7. Perspectivas y conclusiones

Contexto de México

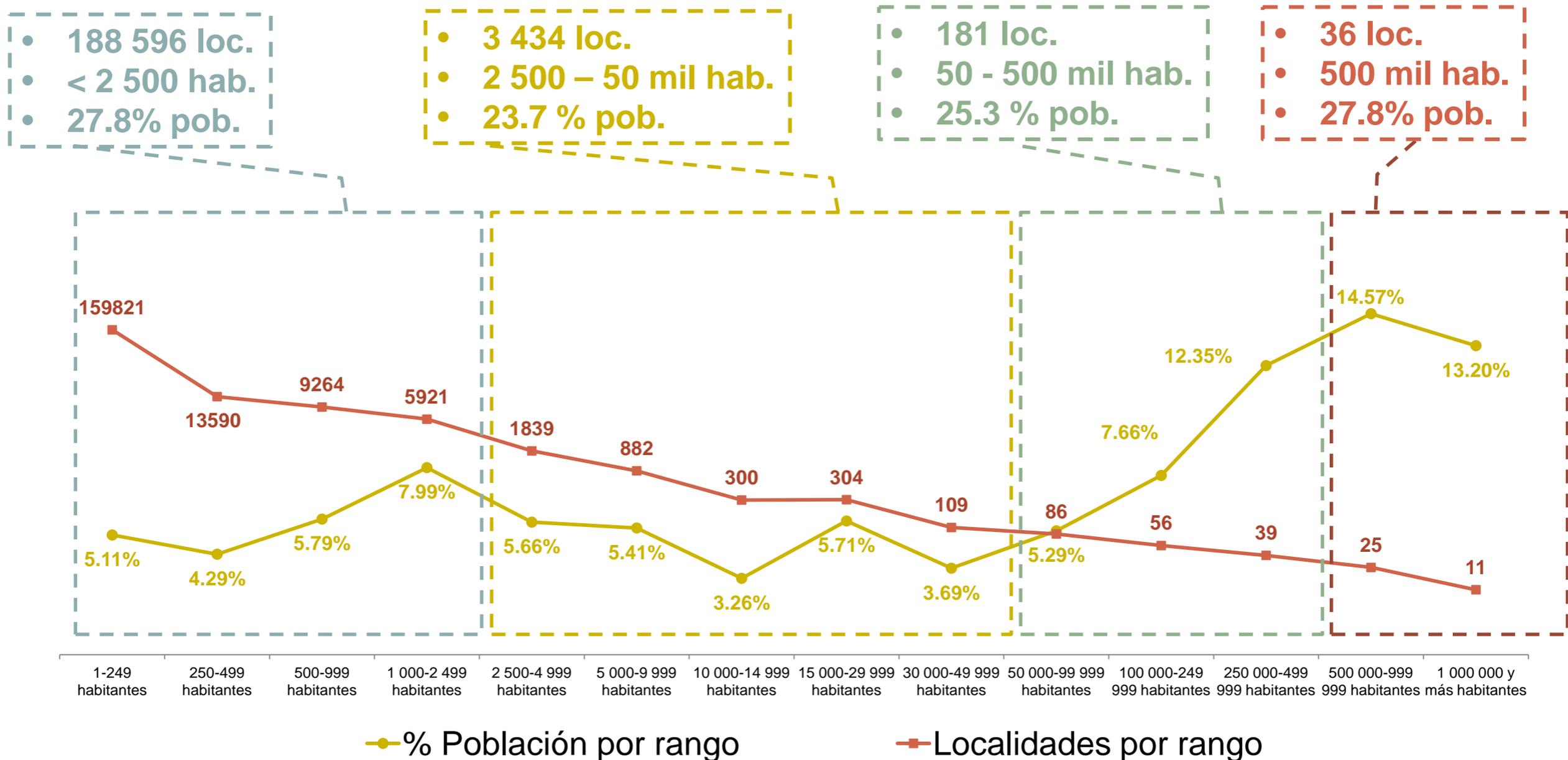
- Marco geográfico



- 112 336 538 habitantes
- (11° lugar mundial)
- 192 247 localidades
- 2 456 Municipios
- 31 Estados
- 1 Distrito Federal
(16 delegaciones políticas)
- 78% población urbana
(loc. > 2 500 hab)

Contexto de México

• Marco demográfico

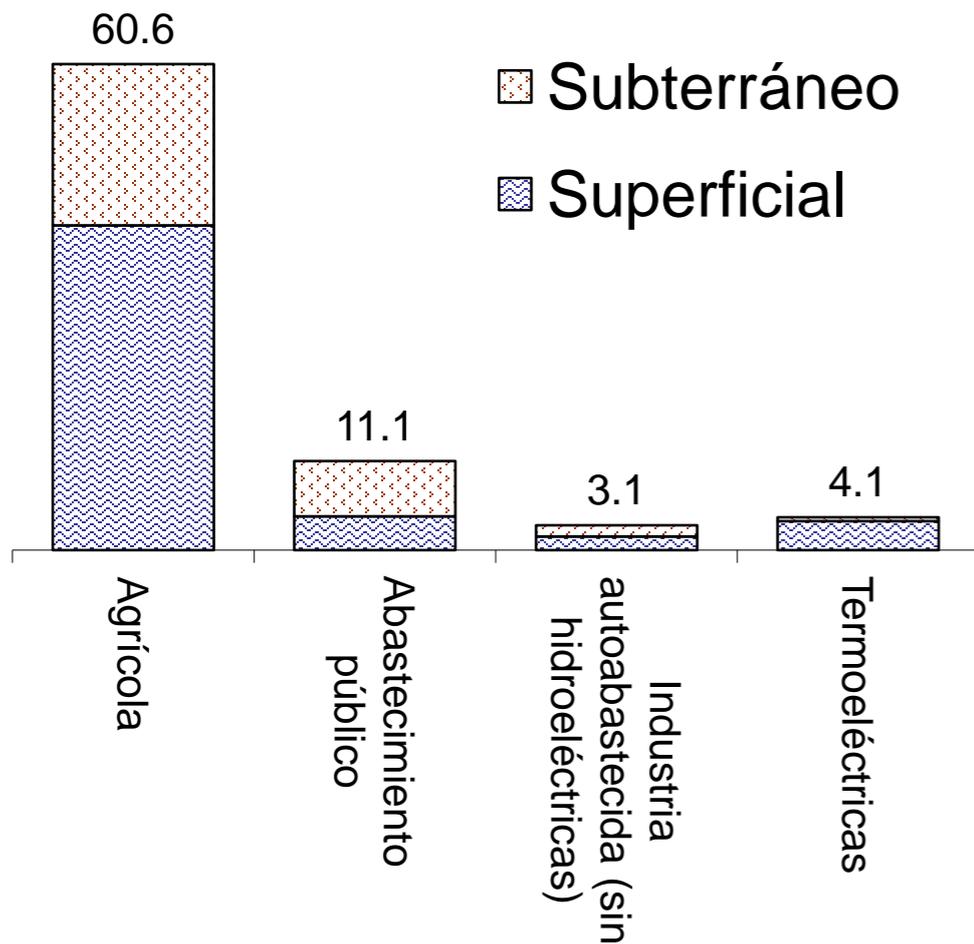


Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2010

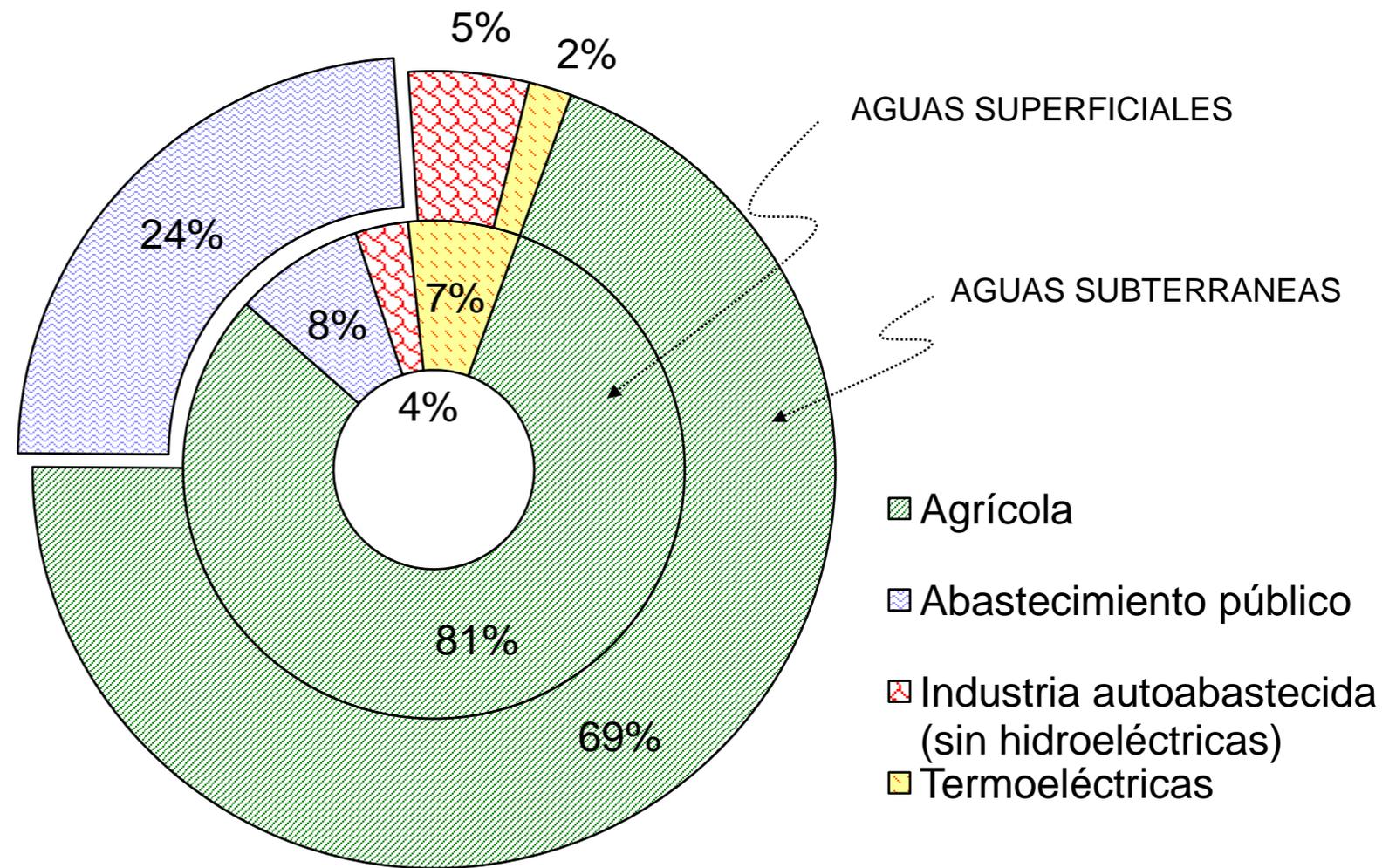
Contexto de México

- Usos del agua

Uso del agua 2009 (km3)



Uso del agua en 2009 por tipo de fuente (%)

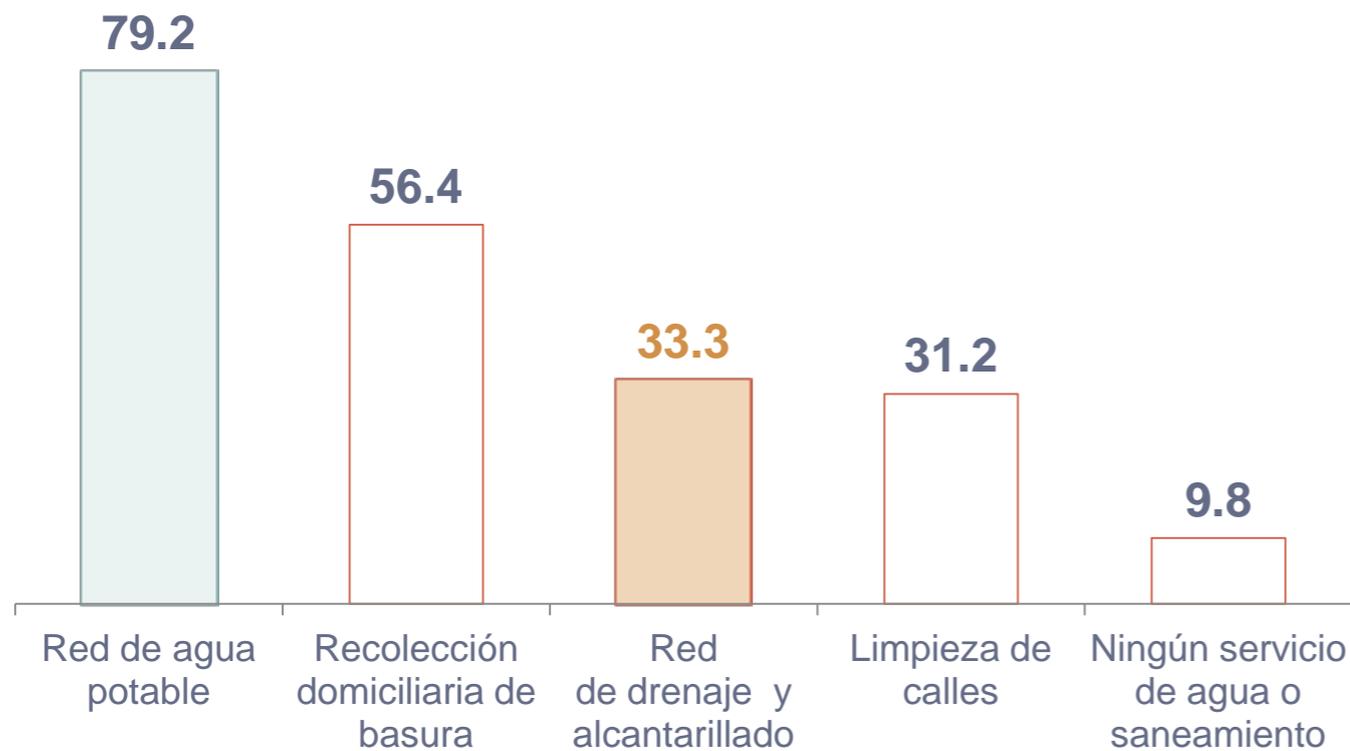


Fuente: CONAGUA. Estadísticas del Agua en México. Edición 2011.

Contexto de México

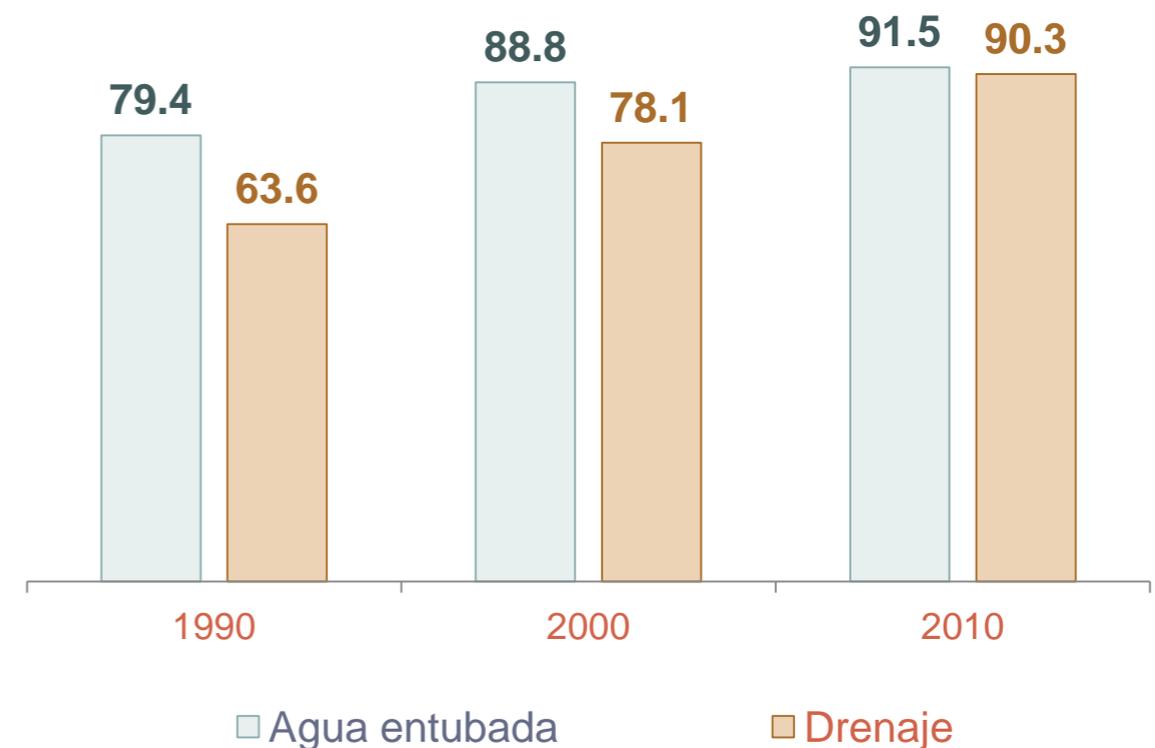
- Infraestructura y cobertura de los servicios

Porcentaje de localidades que disponen de servicios de agua y saneamiento



Nota: Esta información corresponde a 30 145 localidades que tenían 50 o más viviendas, en 2010.

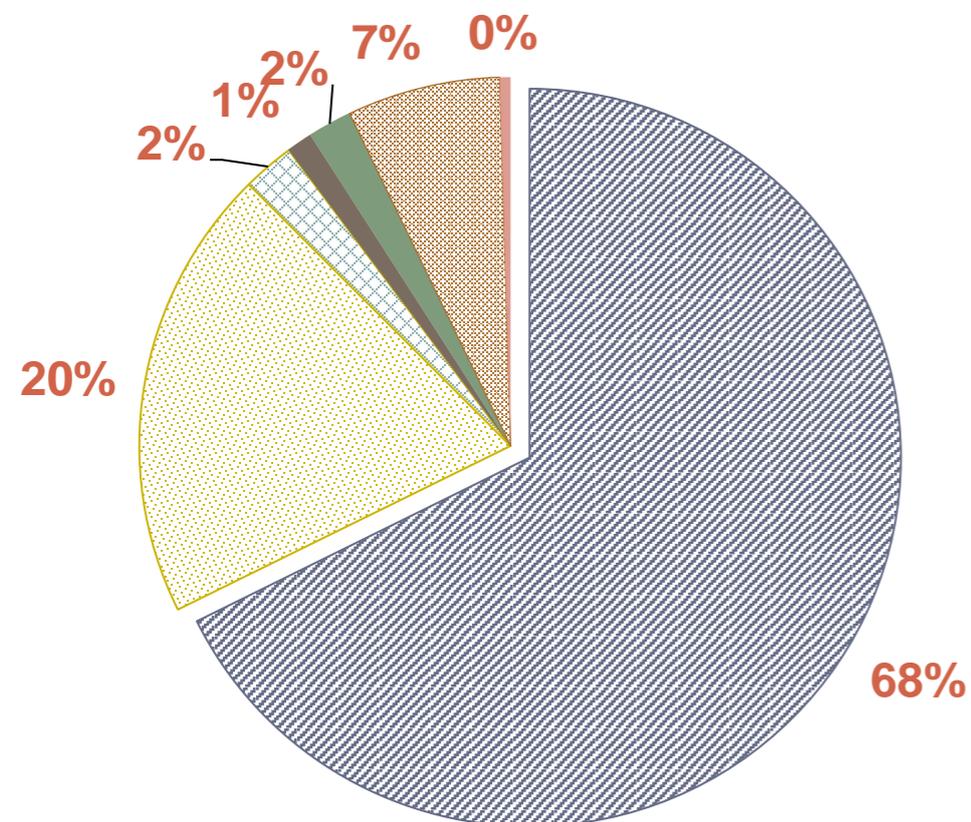
Porcentaje de viviendas que disponen de agua entubada¹ y drenaje



¹ Incluye las viviendas en las cuales se acarrea el agua de otra vivienda o llave pública.

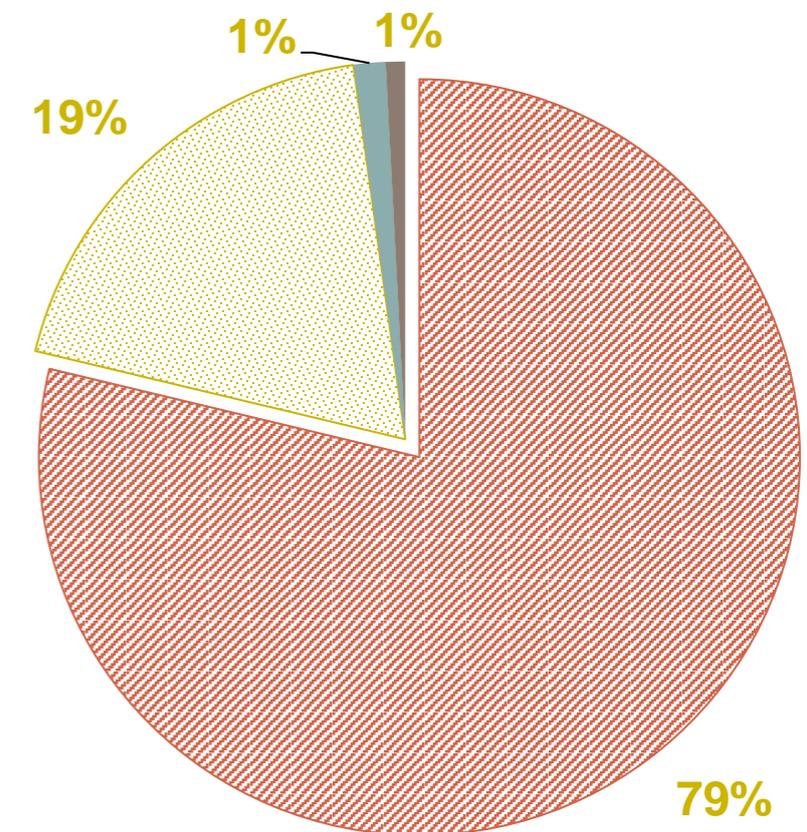
Contexto de México

Agua potable



- Agua entubada dentro de la vivienda
- Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno
- Agua entubada de llave pública (o hidrante)
- Agua entubada que acarrean de otra vivienda
- Agua de pipa
- Agua de pozo, río, lago, arroyo u otra
- No especificado

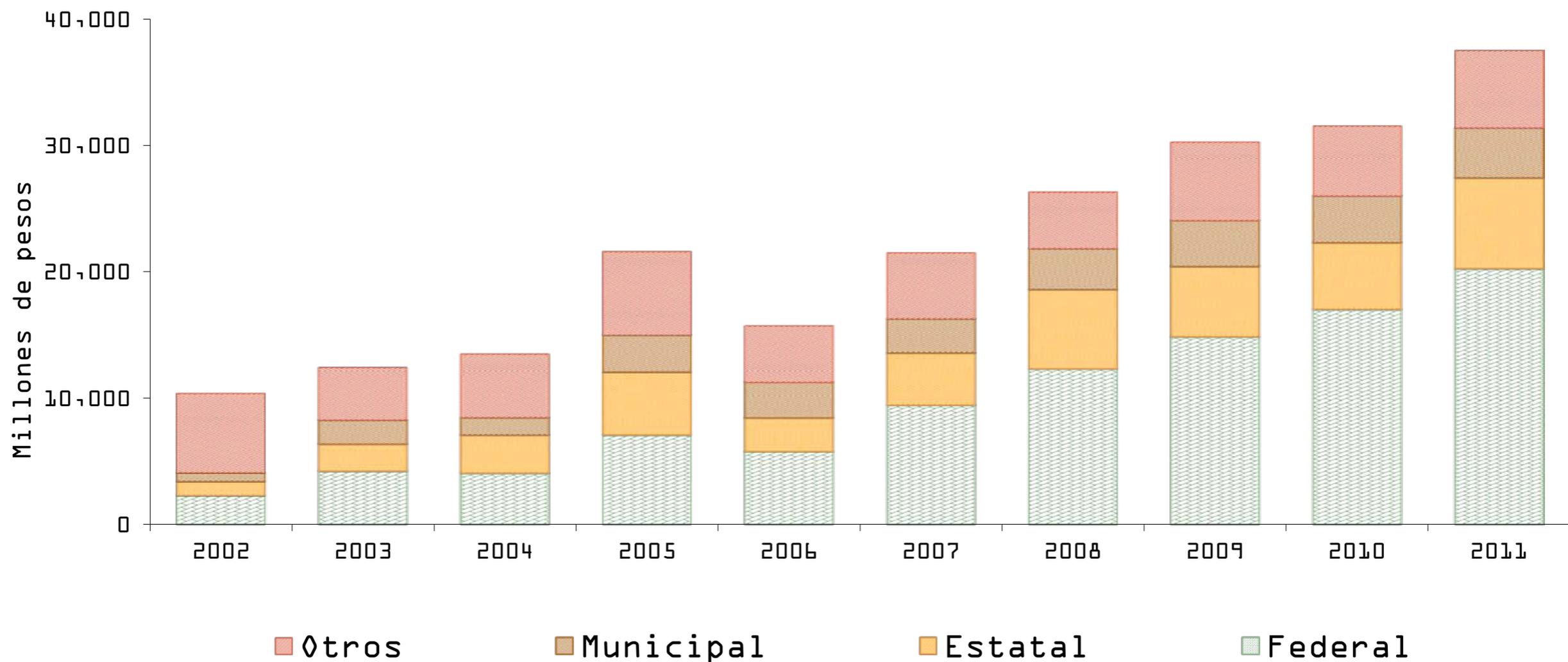
Drenaje



- Red pública
- Fosa séptica
- Tubería que va a dar a una barranca o grieta
- Tubería que va a dar a un río, lago o mar

Contexto en México

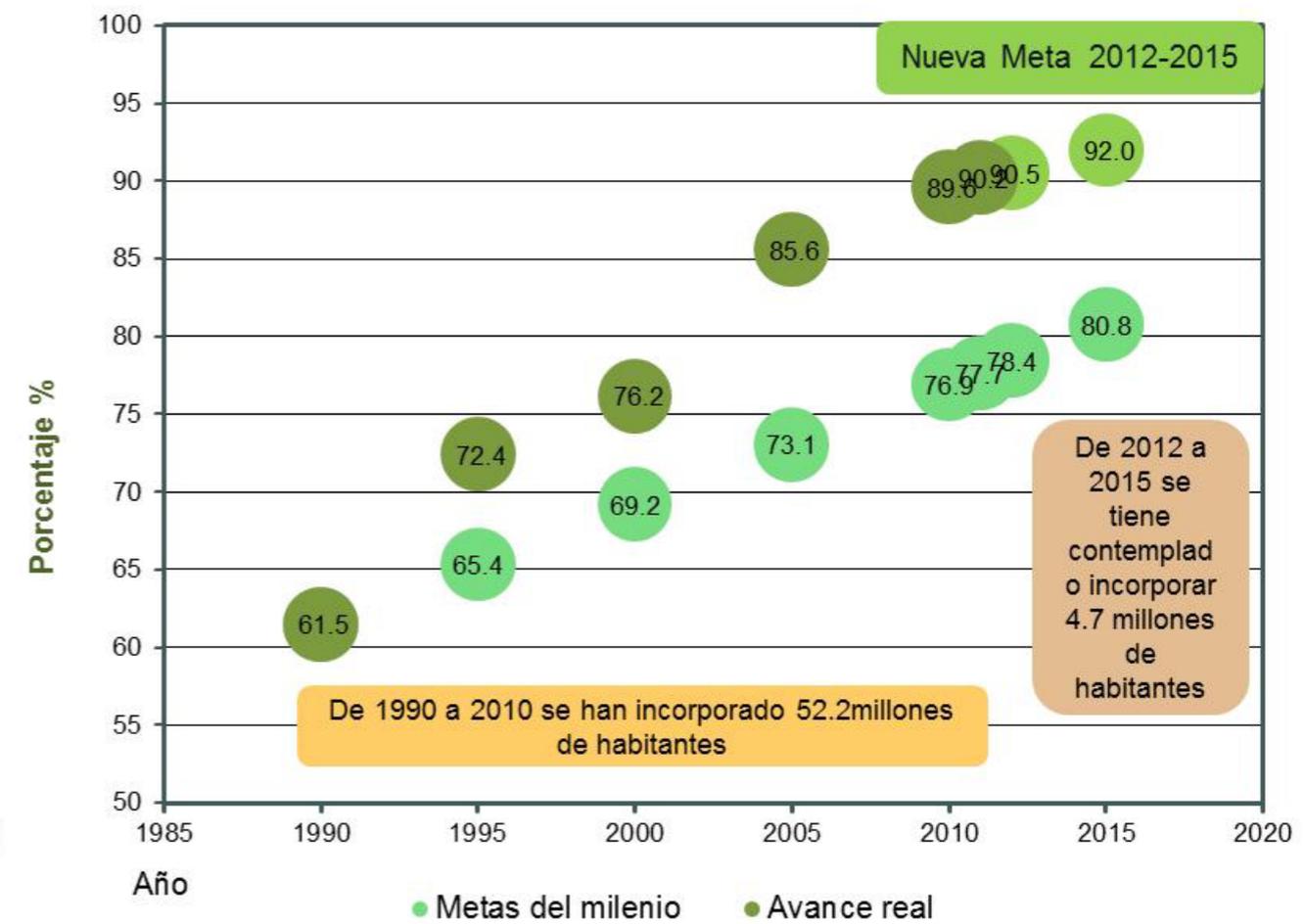
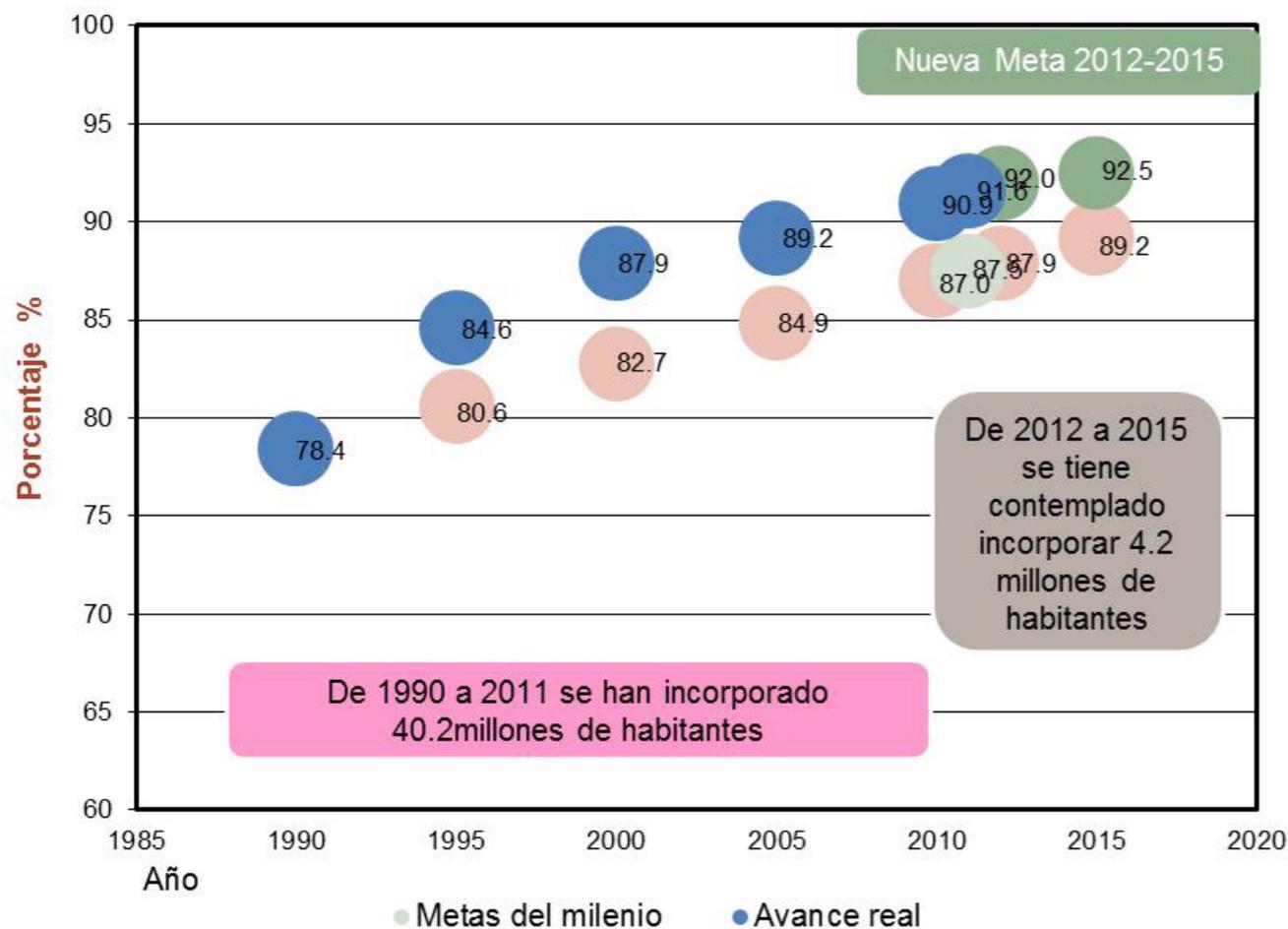
- Inversiones totales en el sector por origen del recurso
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: CONAGUA, Situación del Subsector 2012 (Tablas)

Metas del milenio

- De acuerdo con estadísticas oficiales, México ha cumplido y rebasado las metas de cobertura de los ODM
- El reto es mantener la calidad del servicio en forma sostenible



Marco legal simplificado de la prestación del servicio

<p>Constitución Política federal</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley de Aguas Nacionales 	<p>Art. 4°: derecho constitucional al agua Art. 27: propiedad nacional de las aguas Art. 115: responsabilidad municipal de los servicios</p> <p>Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), responsable de la custodia del recurso y sus bienes inherentes Art. 9 – funciones de “promoción y soporte” de la eficiencia y cobertura de los servicios</p>
<p>Constituciones estatales</p> <ul style="list-style-type: none"> Leyes de aguas estatales (servicios) 	<p>Marco general de la prestación de los servicios</p>
<p>Leyes orgánicas municipales</p> <p>Reglamentos municipales</p>	<p>Gobierno y dirección Funciones y atribuciones Obligaciones y derechos del usuario</p>
<ul style="list-style-type: none"> Reglamentos interiores 	<p>Estructura y funciones específicas Marco de relación con el usuario</p>

Modelos de organización



Ámbito Federal

CONAGUA

S Salud

SEMARNAT

PROFEPA

Ámbito Estatal

CEA's

Organismos Operadores Estatales

Ámbito Municipal

Ayuntamientos

Organismos Operadores Intermunicipales

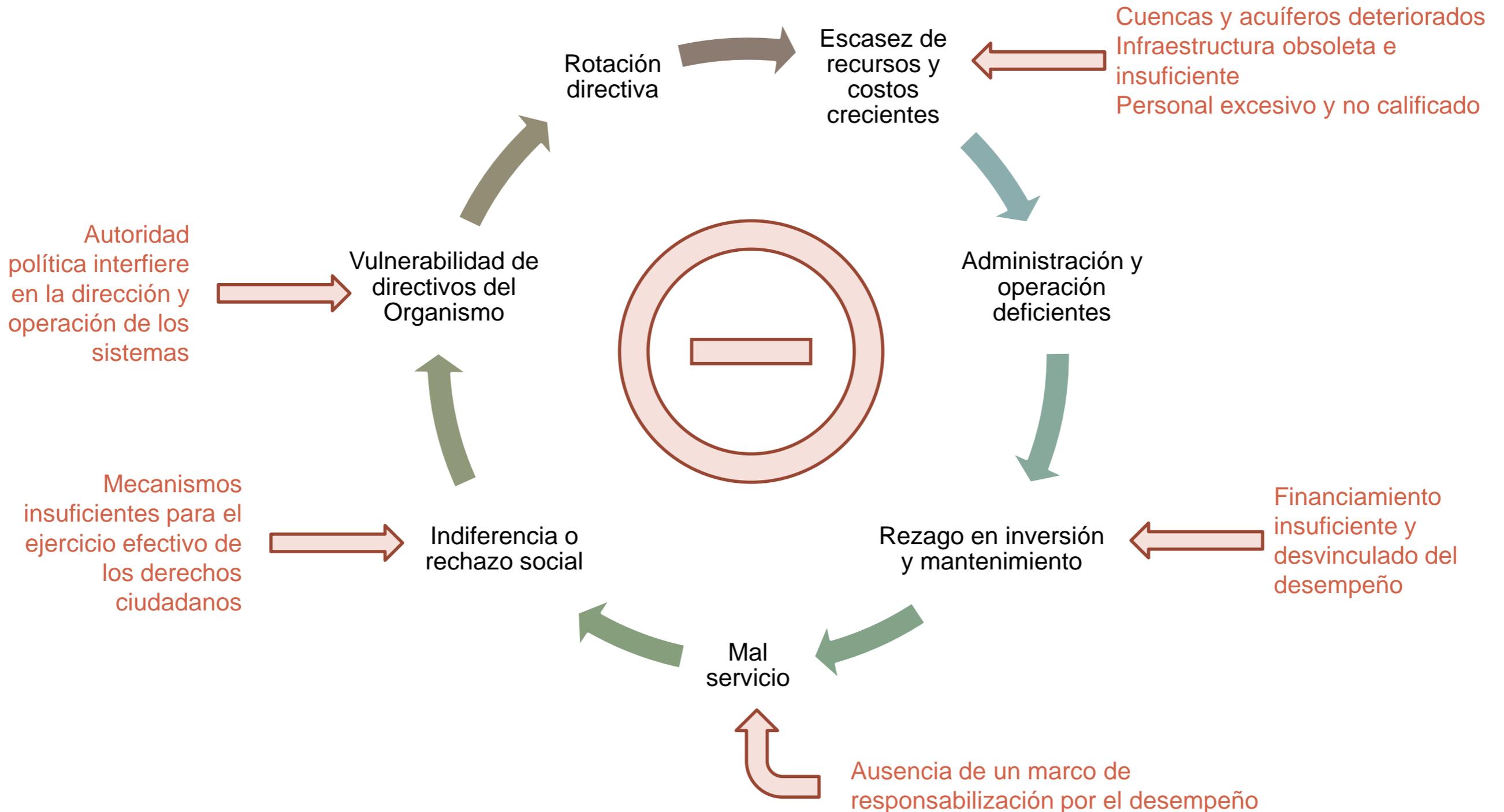
Organismos Operadores Municipales

Comités y Juntas

Problemática del sector

Capital natural	<ul style="list-style-type: none"> • Degradación de cuencas y acuíferos • Variabilidad climática • Vulnerabilidad de las fuentes en calidad y disponibilidad
Capital físico	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura insuficiente por obsolescencia y crecimiento • Rezago en reposición • Gestión inadecuada de activos
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Excesiva <u>dependencia de subsidios federales</u> • Acceso a <u>subsidios desvinculados del desempeño</u> • Recuperación insuficiente de gastos operativos
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios bajo la responsabilidad autónoma de los municipios <u>sin un marco regulatorio formal del desempeño</u> • Falta <u>claridad en roles</u> y límites de responsabilidad • Inconsistencia entre <u>medios y fines</u> • Alta <u>vulnerabilidad e inestabilidad</u> de las organizaciones
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad para atraer y retener a personal capacitado y motivado
Capital cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de <u>obligaciones</u> y ejercicio deficiente de los <u>derechos</u> por parte de los ciudadanos • Corrupción e <u>improvisación</u> en la función pública

Problemática del sector



Marco legal de la tarificación y la regulación

- **Marco constitucional**
 - Art. 28 - regulación de monopolios y actividades económicas estratégicas – no hay referencia explícita a los servicios de agua
 - Art. 115 – hacienda pública municipal
- **Reglamentación**
 - Ambiental (descargas): federal (CONAGUA, SEMARNAT, PROFEPA)
 - Sanitaria (calidad del agua servida): federal + estatal (Secretaría de Salud)
 - Técnica (infraestructura y calidad del servicio): según origen del recurso (reglas de operación) / normalizada (NOM, NMX) / algunos reglamentos o manuales municipales
- **Regulación económica**
 - No existe de manera formal (sólo en contratos de concesión)
 - De facto: el Organismo somete un proyecto al Ayuntamiento, éste al Congreso del Estado – se verifican condiciones de equidad y proporcionalidad
 - Análisis disjunto de tarifas y plan de inversiones

Problemática específica de la tarificación y regulación

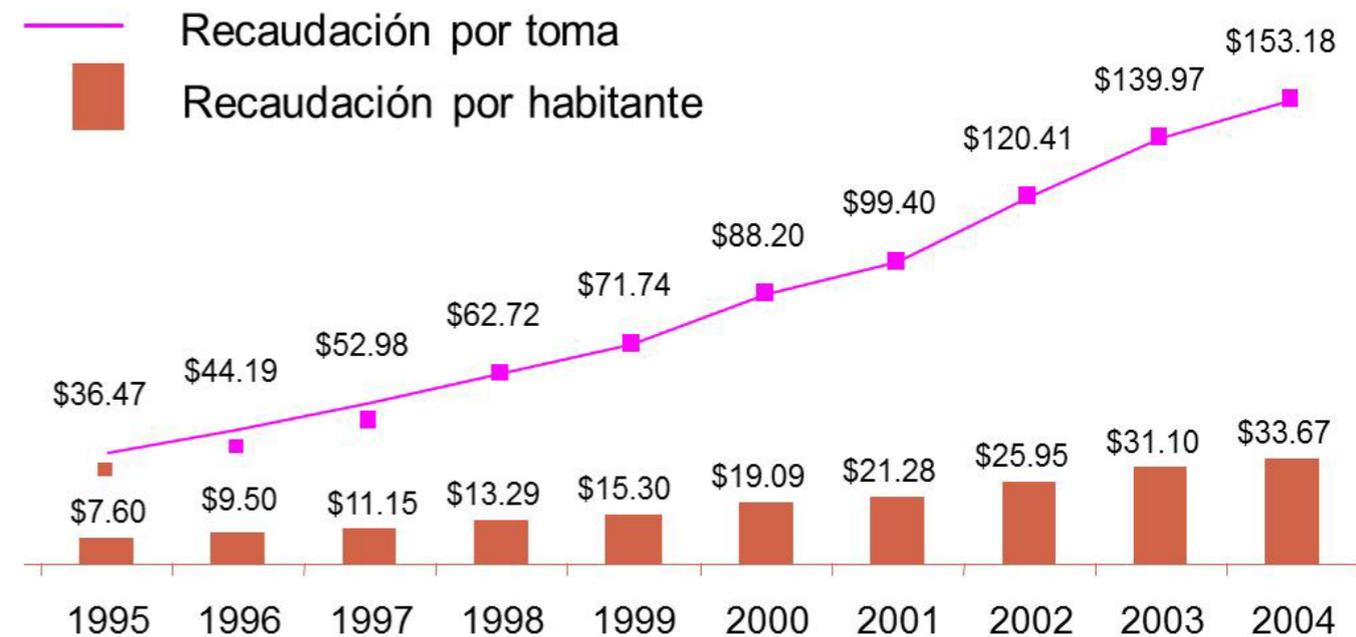
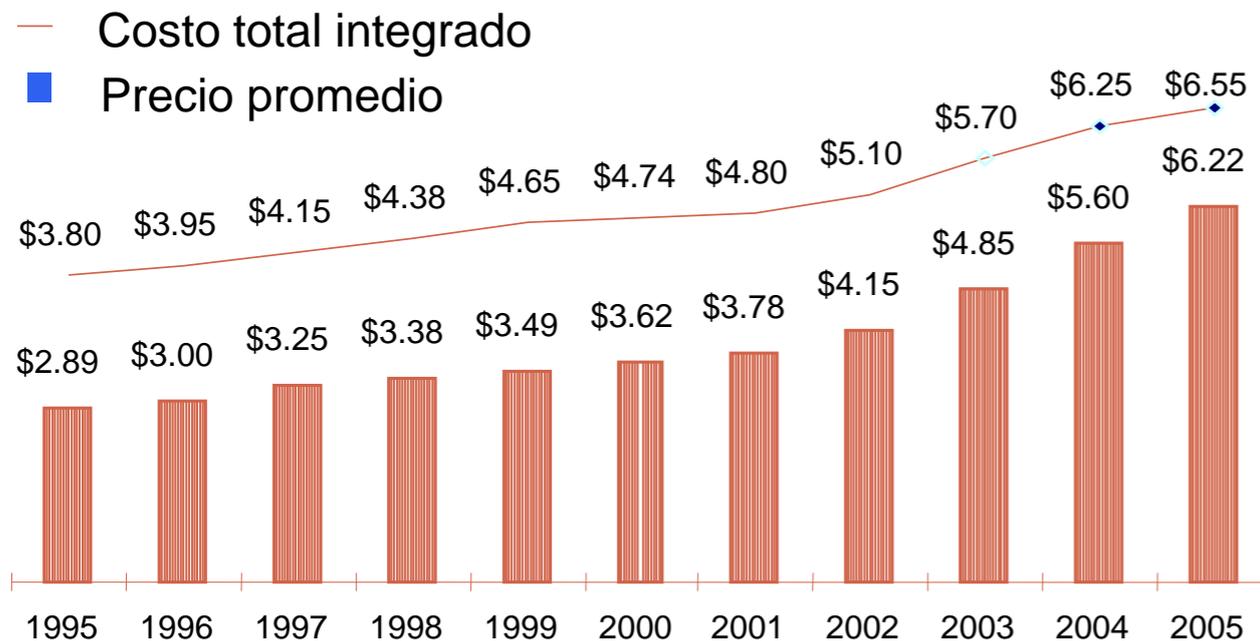
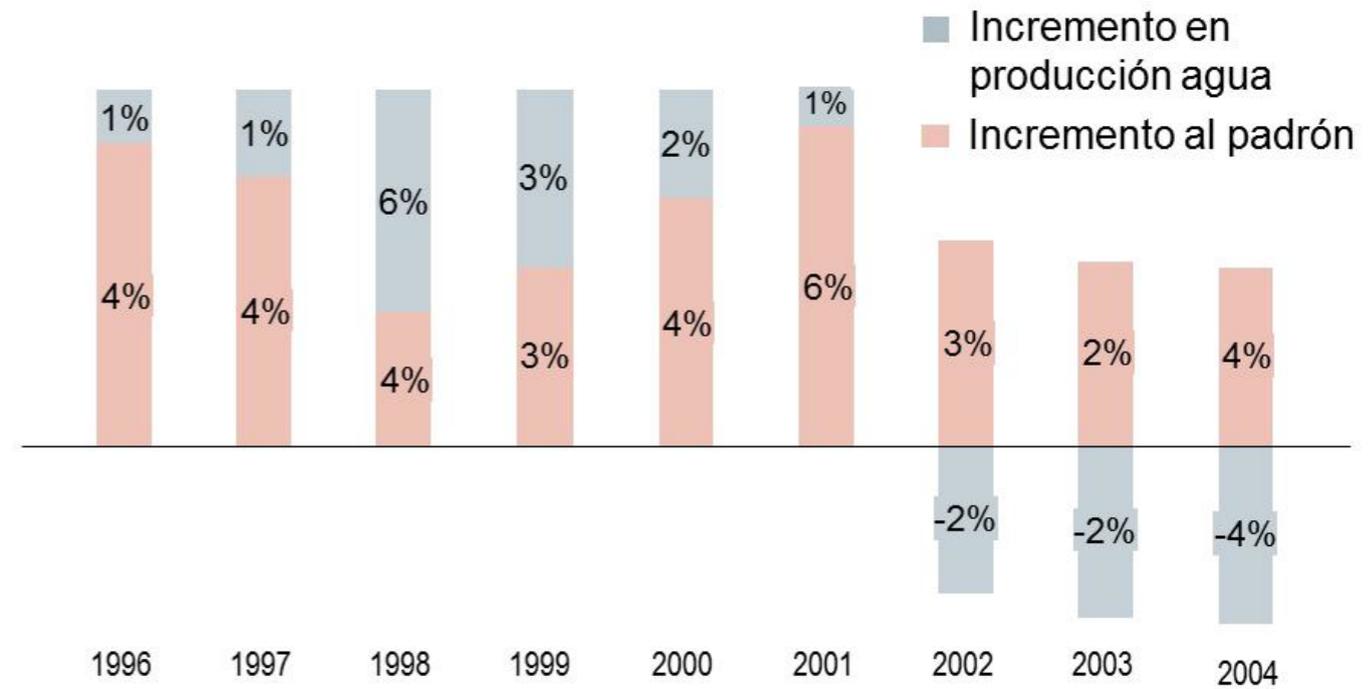
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzos incipientes por introducir regulación del desempeño • Ausencia de una <u>política pública nacional</u> en la materia • Interferencia entre funciones de gobierno, regulación, operación • Previsiones legales sobre la tarifa <u>no se cumplen</u> ni sancionan
Instrumentación	<ul style="list-style-type: none"> • Medición insuficiente • Mal registro y administración de la <u>información</u>
Sistema financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Excesiva <u>dependencia de subsidios</u> desvinculados de compromisos de desempeño • <u>Tiempos incompatibles</u> del proceso tarifario y las gestiones de financiamiento de capital (subsidios) • Ausencia de un <u>sistema financiero</u> ligado al desempeño
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de cuadros capacitados en temas económicos y legales del agua • <u>Vulnerabilidad</u> de directivos frente a interferencia política
Capital cívico	<ul style="list-style-type: none"> • Uso <u>político-partidista</u> de las tarifas • Ejercicio deficiente de los <u>derechos ciudadanos</u>

Experiencias y lecciones adquiridas - Guanajuato

- Contexto: sistemas municipales descentralizados con órgano de gobierno ciudadano
- Desarticulación horizontal (entre operadores) y vertical (entre órdenes de gobierno) -> 2002: generar y gestionar un proyecto único estatal
- Primera prioridad: reestructurar el arancel, uniformar criterios y fortalecer simultáneamente las capacidades en los sistemas comerciales
- Finalidad inicial: Modelo tarifario más claro, orientado a lograr ingresos suficientes y estables (O&M), minimizar impactos tarifarios, propiciar acuerdos e implementar progresivamente criterios homogéneos de equidad horizontal y vertical (subsidios cruzados transparentes y optimizados)

Experiencias y lecciones adquiridas - Guanajuato (2)

- **Logros:**
 - homogeneización de la **estructura y criterios**
 - implantación de **indexación** o prorrateo
 - **incremento de tarifa** vs. costo promedio
 - **incremento de ingresos** por metro cúbico
 - **disminución de demanda** por toma.



Fuente: LABRA, S.A. de C.V. – CEAG, 2006 (Cifras en pesos corrientes)

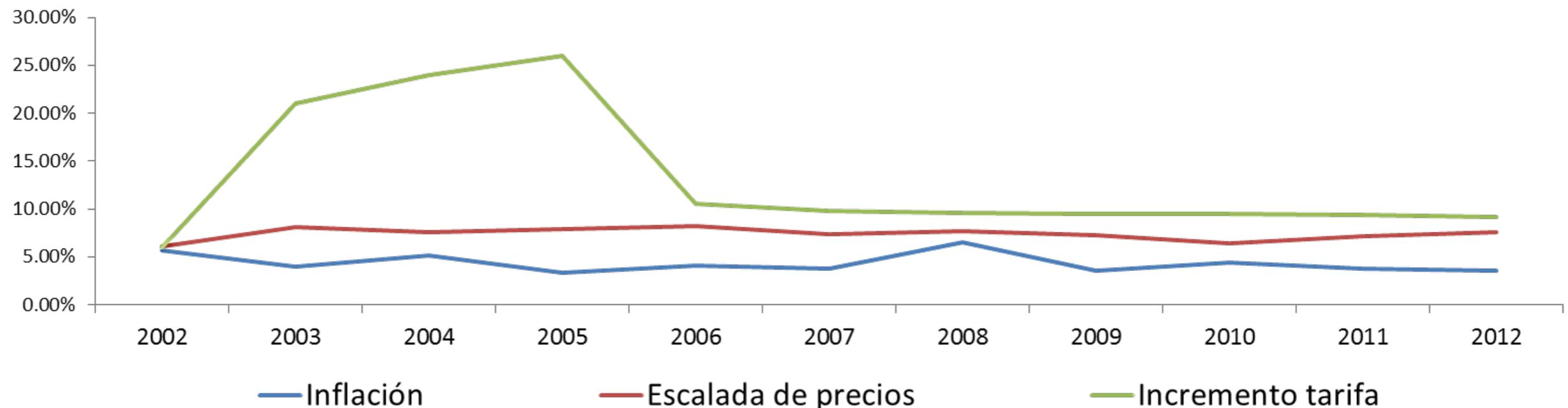
Experiencias y lecciones adquiridas - Guanajuato (3)

• Retos pendientes:

- desarrollar una contabilidad que permita mejorar la asignación de costos según su causación y vincular origen con aplicación de los recursos
- introducir mejores señales económicas de gestión de la demanda
- Implementar un marco formal de regulación del desempeño y el financiamiento

• Aprendizajes:

- en ausencia de un marco claro, es importante contar con una entidad vinculante e integradora
- primer paso, contar con herramientas para fortalecer el ciclo comercial y clarificar criterios y procedimientos
- negociación y gestión, fundamental



Fuente: LABRA, S.A. de C.V., 2013

Experiencias y lecciones adquiridas – Querétaro

- **Marco institucional**

- Entidad estatal opera en 14 de los 16 municipios
- Según su marco legal (Código Urbano), su órgano de gobierno aprueba en forma autónoma las tarifas
- No hay un ente que regule la relación entre precio y desempeño
- Alto nivel de desempeño y eficiencia física y comercial

- **Modificación tarifaria 2008**

- Para sufragar una nueva fuente de abastecimiento (Acueducto II) se requería incrementar los ingresos en 18%

- **Estrategia**

- Reequilibrar la relación entre consumo y aportación a los ingresos
- Reducir subsidios cruzados injustificados (59% del volumen se vendía por debajo del costo de producción promedio) – sólo para los primeros 10 m³/mes y en casos justificables

- **Resultados**

- Incremento en facturación de 24.75% sin conflictos sociales entre 2008 y 2007
- Incremento de 21.61% adicional entre 2009 y 2008

Experiencias y lecciones adquiridas – Guadalajara

- Marco institucional

- Organismo intermunicipal: 4 municipios
- Los 4 alcaldes forman parte del órgano de gobierno e intervienen en la operación
- Las tarifas son aprobadas por el Congreso del Estado a propuesta del operador (SIAPA)

- Modificación tarifaria (2011)

- Rezago creciente: 56% de los usuarios con costos por debajo del precio promedio; facturación 21% debajo del costo operativo
- Falta de equidad en la estructura

- Propuesta

- Implementar estructura diferencial ascendente con base fija para penalizar el dispendio
- Mantener precios accesibles por debajo de 10 m³/mes
- Optimizar y focalizar los precios preferenciales
- Dar al órgano de gobierno la facultad de aprobar las tarifas

- Resultados

- Por la proximidad del **periodo electoral**, la reforma fue **rechazada**
- Recientemente se han aprobado medidas similares a las propuestas

Experiencias y lecciones aprendidas - caso judicial relativo al Derecho Humano al Agua (1)

- Artículo 4° Constitucional (reformado 8 feb. 2012)

- “...Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma **suficiente, salubre, aceptable y asequible**.
- El Estado garantizará este derecho y
- la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo
- la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

- Antecedentes del caso

- Negativa de servicio por no acreditar propiedad o posesión (reglamento del servicio) – 10 años sin servicio en Alpuyecá, Mor., adyacente a zona de fraccionamientos de lujo
- Operador deficitario en ingresos operativos y de inversión (Xochitepec)

- Cronología del caso

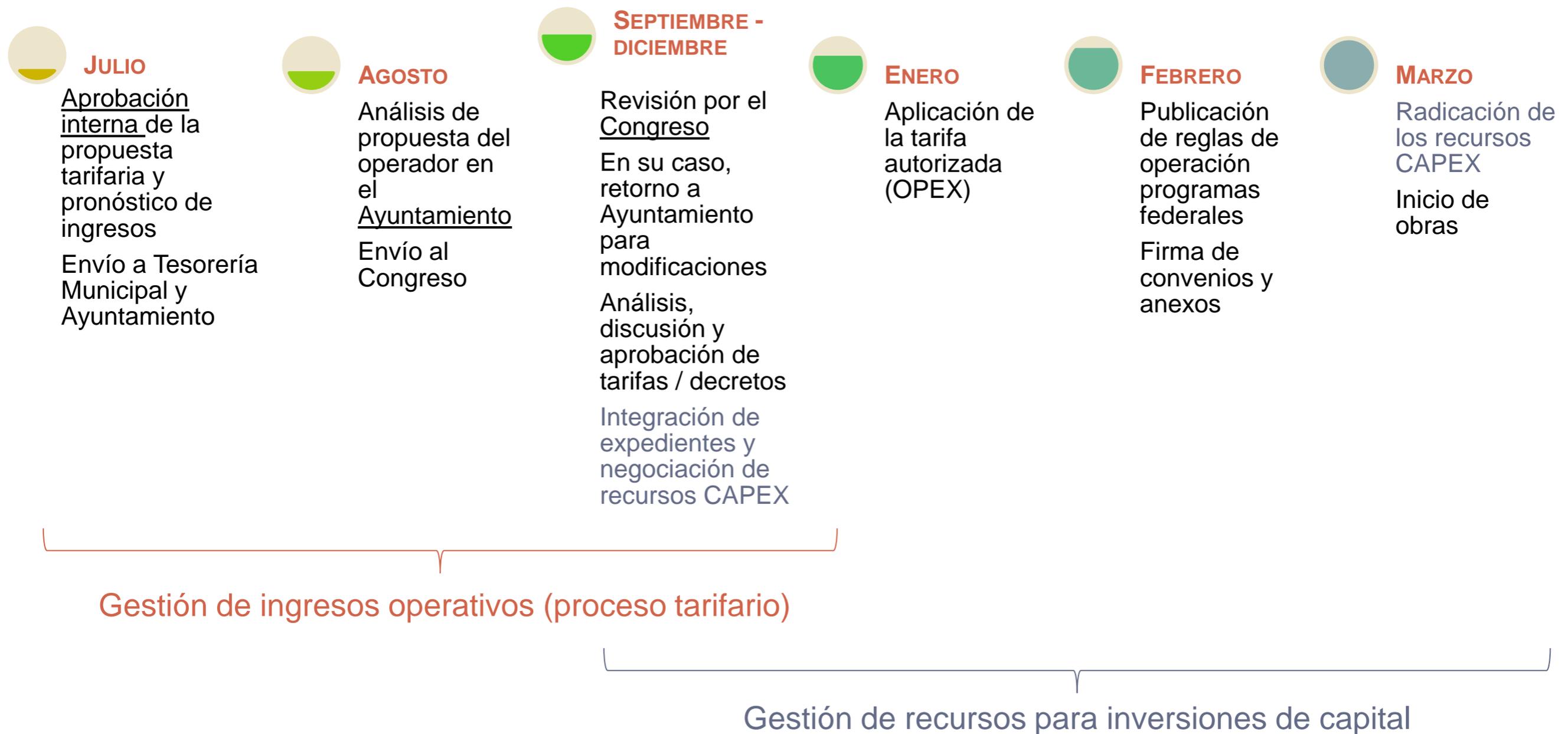
- Nov. 2010, demanda de amparo; sobreseída en Sep. 2011
- Nov. 2011, recurso de revisión
- Feb. 2012 – reforma al Art. 4°
- Abr. 2012 – sentencia favorable
- Principios del 2012: red, 4 horas diarias de servicio

Experiencias y lecciones aprendidas - caso judicial relativo al Derecho Humano al Agua (2)

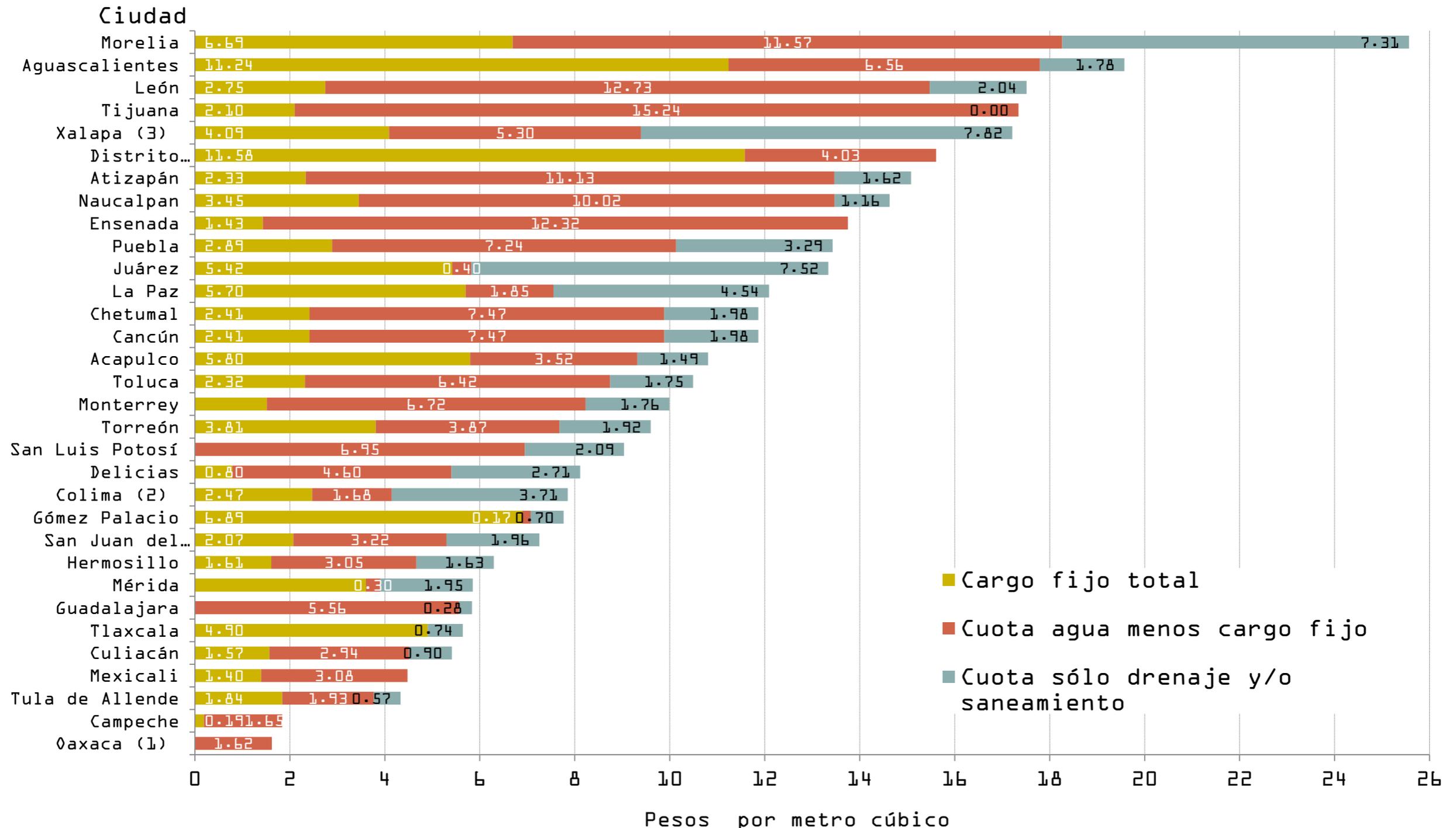
• Evaluación crítica del caso

- El operador carecía de los **recursos** y enfrentaba **restricciones reglamentarias** para conceder el servicio a las demandantes
- No se ha cumplido con la promulgación del marco legal que defina “las **bases, apoyos y modalidades** para el acceso equitativo y sustentable”
- La determinación de los criterios para calificar un servicio como “suficiente, salubre, aceptable y asequible” quedan al arbitrio del juzgador
- La petición se resolvió **parcialmente** (sólo agua, 4 horas diarias) **antes** de la sentencia, sin proveer de drenaje, tras un proceso largo y soportado en participación de ONG's
- No se ha establecido cómo participarán “la Federación, las entidades federativas y los municipios”; el derecho al agua es garantizado por el Estado pero **sólo es exigido al operador descentralizado**

Proceso de aprobación tarifaria y gestión de recursos para inversiones de capital



Comportamiento de las tarifas



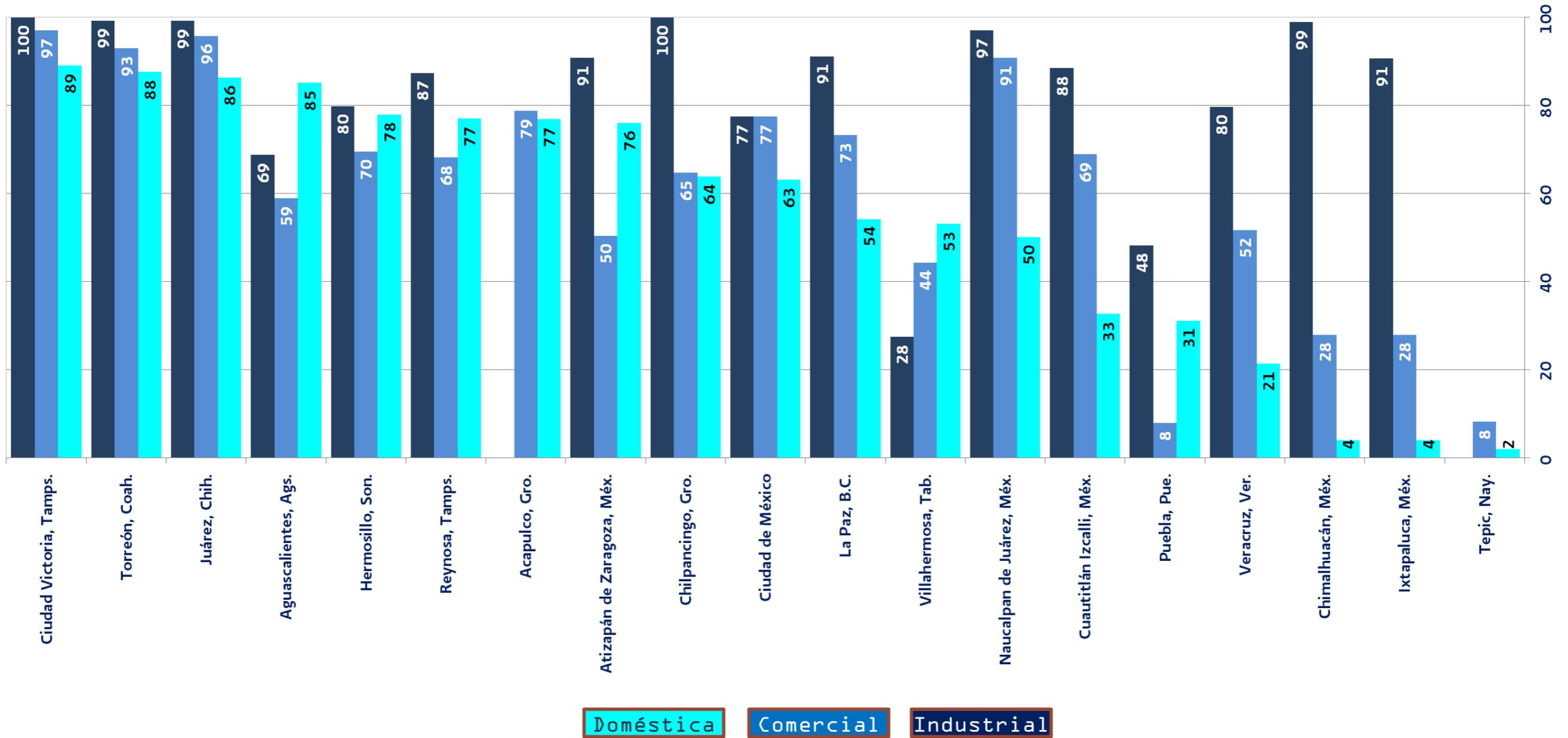
1) En Oaxaca se considera la tarifa residencial

2) En Colima se considera el subsidio por saneamiento

3) En Xalapa se incorpora el drenaje que el 40% del consumo de agua potable

Fuente: CONAGUA, Situación del Subsector 2012 (Tablas)

Micromedición



Fuente: CONAGUA, Situación del Subsector 2012 (Tablas)

El operador frente al cumplimiento del derecho constitucional al agua



Realización progresiva según características locales

Iniciativa en curso – Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento

- **Objetivos**

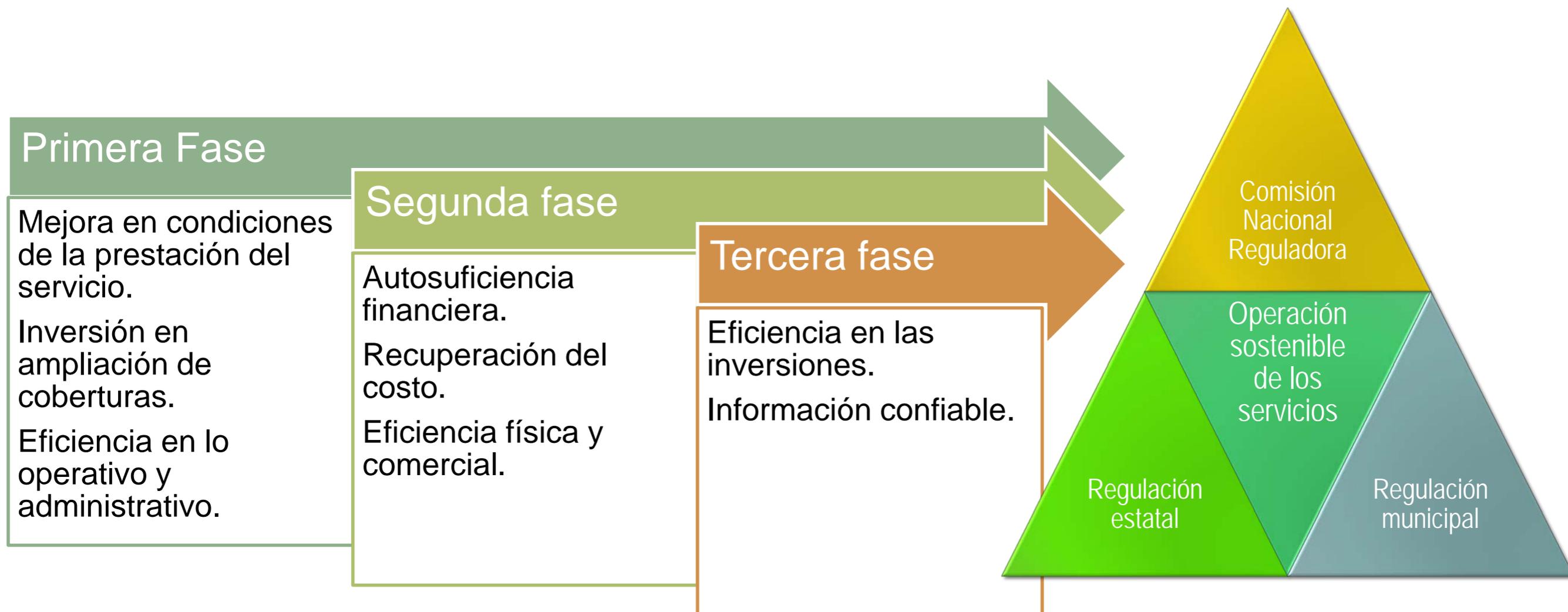
- Establecer los mecanismos que lleven al Estado Mexicano a **garantizar el cumplimiento pleno del derecho constitucional al agua**, en favor de las personas
- Establecer las **obligaciones** y la **coordinación** entre las autoridades competentes, así como la participación social
- Establecer un marco legal con **criterios homogéneos nacionales** de equidad en el acceso al agua y saneamiento, calidad del servicio, eficiencia y sostenibilidad financiera.
- Apoyar una **reforma estructural** del subsector

Iniciativa en curso – Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (2)

- Define **principios de política** para el subsector
- Coordina la planeación del subsector con la **urbana**
- Define bases, alcances y modalidades para **ejercer el derecho** constitucional al agua
- Establece **corresponsabilidad** en la regulación entre la Comisión Nacional Reguladora de Agua y Saneamiento, los entes estatales de **regulación** y los municipios.
- Propone un **Sistema Financiero** del Agua Potable y Saneamiento que incluye una **reforma tarifaria** con criterios de suficiencia, equidad y sostenibilidad.
- Promueve la **gestión metropolitana e intermunicipal** de los servicios públicos
- Incluye el **monitoreo social** de los servicios
- Promueve la **profesionalización y certificación** en el subsector.

Iniciativa en curso – Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (3)

- Enfoque de aplicación gradual y coordinada



Perspectivas y conclusiones

- **Retos** crecientes del subsector: variabilidad climática, degradación de fuentes, obsolescencia de infraestructura, debilidad e inestabilidad institucional, falta de cultura cívica.
- **ODM's**: cobertura sin operación eficiente no es sostenible.
- **Derecho humano al agua**: compromete al Estado, no sólo al proveedor final – necesidad de iniciativas coordinadas y reforma estructural del subsector.
- Importante: acudir a la **experiencia** de regulación y desarrollo del subsector en **América Latina**.



Gracias por su atención



NACIONES UNIDAS



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Délégation régionale de coopération
pour le cône Sud et le Brésil*

Ricardo Sandoval Minero
ricardo.sandoval@aneas.com.mx