

**PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN
DE ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA**

PROMAGUA

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. SITUACIÓN ACTUAL

2. OBJETIVO

3. DESCRIPCIÓN

4. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

5. APOYOS FINANCIEROS

6. PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA

7. DETERMINACIÓN DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE RECURSOS FEDERALES (CNA Y FONADIN)

8. LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA

PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA

INTRODUCCIÓN

La ausencia de recursos económicos, la falta de continuidad y deficiencia en la gestión de largo plazo, un marco jurídico y regulatorio inadecuado, así como la politización de las decisiones, han provocado que la gran mayoría de los organismos operadores de agua en el país, presenten deficiencias en el cumplimiento de sus objetivos, tales como: la cobertura de servicios, la eficiencia física y comercial, así como la falta de autonomía financiera. Esto último debido, entre otras razones, a la baja disposición de pago de los usuarios, a un endeudamiento excesivo de algunos organismos, a una rigidez en los esquemas de autorización de tarifas y, en algunos casos, a un bajo nivel tarifario.

Las inversiones son un elemento indispensable en el sector del agua potable, alcantarillado y saneamiento, por lo que resulta conveniente el análisis y la evaluación de alternativas para que la inversión pública y, en su caso, los recursos privados, se destinen hacia aquellas acciones que cuenten con factibilidad técnica y rentabilidad financiera y hacia aquellas acciones que permitan incrementar la calidad de los servicios y eficientar la operación de los sistemas.

1. SITUACIÓN ACTUAL

A pesar del crecimiento demográfico, a diciembre de 2006 se han alcanzado coberturas del 89.6% y 86% en materia de agua potable y alcantarillado respectivamente.

De acuerdo a las cifras que presenta la Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática (INEGI), al 2005 se tiene una población de 104.4 millones de habitantes de los cuales 10.9 carecen del servicio de agua potable y 14.6 no tienen alcantarillado. Adicionalmente, se presenta una baja eficiencia global en gran parte de los organismos operadores de agua y saneamiento en el país.

De acuerdo a diversos análisis realizados por la Comisión Nacional del Agua, la eficiencia global promedio en los organismos operadores del país es del orden del 36% y es resultado del producto entre la eficiencia física y la comercial, ambas del orden del 52.1% y 69.5% respectivamente.

Lo anterior es de suma importancia ya que refleja que de de cada 1000 litros de agua producida, los organismos operadores sólo reciben ingresos por 362 litros.

En lo referente al saneamiento se requiere de esfuerzos adicionales, no sólo en la construcción de plantas de tratamiento sino también en la rehabilitación de las existentes. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Agua, en el país se colectan aproximadamente 206 m³/s de aguas residuales municipales, de los cuales el 36.1% recibe algún tipo de tratamiento antes de su disposición final. Por lo tanto, los cuerpos receptores de agua del país reciben un sin número de descargas de aguas residuales municipales sin tratamiento. Estos resultados muestran que el saneamiento, es uno de los servicios con mayor déficit de cobertura en el sector.

Por lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece el alcanzar un manejo integral y sustentable del agua a través del fortalecimiento en la autosuficiencia técnica y financiera de los organismos operadores de agua, así como el expandir la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el país y el uso de aguas tratadas a fin de alcanzar al menos una cobertura de saneamiento del 60 por ciento.

Para incrementar las coberturas totales de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento de tal manera que en 6 años se alcance el 92%, 88% y 60% respectivamente, se requieren inversiones del orden de 25,700 millones de pesos anuales a precios del 2006 de acuerdo al Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.

Adicionalmente a lo señalado en el párrafo anterior, es necesario considerar 7,000 millones de pesos anuales para cubrir los costos de operación y mantenimiento de las nuevas inversiones tanto en plantas de tratamiento como en fuentes de abastecimiento.

Dada la magnitud de las inversiones requeridas, se observa la urgente necesidad de obtener mayores recursos económicos orientados a cubrir las necesidades en este sector, es por eso que el Programa Nacional de

Infraestructura 2007-2012 establece como meta un incremento en 8 puntos porcentuales en el nivel de eficiencia global en 80 organismos operadores que prestan el servicio en localidades de más de 20 mil habitantes, a fin de consolidarlos financieramente con la participación del sector privado.

2. OBJETIVO

El Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua, PROMAGUA, tiene como fin apoyar a los prestadores de los servicios en la atención a la población, en materia de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Para lo anterior, promueve la participación de capital privado como complemento a los recursos no recuperables que el Programa brinda, y para ello requiere de un cambio estructural que fomente la consolidación de los organismos operadores de agua; facilite el acceso a tecnología de punta; impulse la autosuficiencia; y promueva el cuidado del medio ambiente con proyectos de saneamiento, preferentemente ligados al aprovechamiento de las aguas residuales.

Para participar en el PROMAGUA se requiere prestar los servicios de agua potable y saneamiento a localidades de más de 50 mil habitantes lo que representa un poco más del 50% de la población del país.

3. DESCRIPCIÓN

La adhesión al PROMAGUA se formaliza a través de un Convenio Específico por parte del Municipio interesado en forma directa con la CONAGUA y BANOBRAS.

Los proyectos susceptibles de recibir apoyo a través del PROMAGUA se circunscriben a las cuatro opciones siguientes:

- Proyectos de Mejora Integral de la Gestión
- Proyectos de Abastecimiento de Agua
- Proyectos de Saneamiento

- Macroproyectos

Mejora Integral de la Gestión

Se requiere un Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral que permita identificar las condiciones actuales del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como sus fortalezas y debilidades, con el fin de establecer objetivos y metas específicas en materia de eficiencias, coberturas y requerimientos de inversión.

Los estudios deberán abordar al menos los puntos siguientes: diagnóstico operativo del sistema de agua y saneamiento; situación financiera del organismo operador; situación comercial y tarifaria; indicadores de eficiencia; así como un plan de inversiones.

Abastecimiento de agua y saneamiento

En lo relacionado a este tipo de proyectos, los Organismos Operadores podrán sustituir el Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral, por una lista de indicadores que reflejen su situación operativa, administrativa y financiera.

Macroproyectos

En lo referente a macroproyectos, también será necesaria la elaboración de un Estudio de Diagnóstico mismo que deberá contener, en forma adicional, un análisis específico que cubra los aspectos siguientes: identificación de la problemática, análisis de alternativas, identificación del proyecto, estructura financiera y acuerdos de tipo institucional.

De igual forma, de los estudios se desprenderán los requerimientos y retos del Organismo Operador con base a los cuales se obtendrá un Programa de Inversiones en el corto, mediano y largo plazo, así como la Modalidad de Participación Privada que más convenga al Organismo Operador.

El 75% del costo de este estudio será financiado con recursos no recuperables del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y el resto, por el propio organismo operador.

4. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

Para propiciar un mayor desarrollo en el sector y ayudar a resolver la problemática que presentan los organismos operadores de agua, se hace conveniente la participación del sector privado para aprovechar su experiencia técnica, acceder a tecnología de punta y utilizar su solvencia financiera. La inclusión del sector privado al Programa es necesaria ya que presenta las siguientes ventajas:

- Aporta su capacidad técnica para incrementar la eficiencia de los sistemas, la calidad de los servicios y la racionalidad económica.
- Asegura una continuidad en la gestión de los servicios ya que satisface las funciones técnicas y administrativas, así como los procesos de planeación, ejecución y control, al ser ajeno a los cambios políticos que presentan las administraciones estatales y municipales.
- Cuenta con agilidad en la toma de decisiones y en la asignación de los recursos, aspectos que inciden directamente en la eficiencia operativa.
- Permite distinguir entre las funciones de autoridad y regulación, de las relacionadas con la administración y gestión del organismo.

Las modalidades de participación del sector privado en el Programa podrán ser a través de un contrato de prestación de servicios parcial o integral, la constitución de una empresa mixta o bien mediante un título de concesión. A continuación se describen las modalidades:

- **Contrato de prestación de servicios parcial**

El organismo operador establece una relación contractual con una empresa privada para que ésta asuma la responsabilidad de la operación y mantenimiento parcial del sistema, incluidas algunas inversiones, de acuerdo a lo que le indique el organismo operador en las bases de licitación.

- **Contrato de prestación de servicios integral**

El organismo operador establece una relación contractual con una empresa privada para que asuma la responsabilidad de la administración, operación y mantenimiento total del sistema. En esta modalidad, la empresa privada asume parcialmente el riesgo comercial y el organismo es dueño de los activos, así como de la decisión de incrementos tarifarios.

En el caso de los contratos de prestación de servicios tanto parciales como integrales, la empresa privada no aporta su experiencia en la toma de decisiones respecto al tipo de inversiones necesarias y el momento en que se deben realizar éstas, limitando la posibilidad de influir en el incremento de las eficiencias. Otra característica de la modalidad es que el sector privado no tiene ninguna relación legal directa con el usuario, actuando siempre por cuenta y orden de la autoridad pública.

- **Empresa mixta**

El organismo operador y la empresa privada invierten conjuntamente en una nueva empresa que será la responsable de la prestación de los servicios normalmente bajo un esquema de concesión.

La empresa mixta permite una representación de los intereses de la autoridad pública y mantiene una activa y transparente participación de los socios en la marcha del negocio y la toma de decisiones. La participación privada podrá ser mayoritaria o minoritaria dependiendo del marco jurídico aplicable.

- **Título de concesión**

En esta modalidad la empresa privada tiene completa responsabilidad por los servicios incluyendo la operación, el mantenimiento, la administración y las inversiones para la ampliación de coberturas. Todas las decisiones de carácter tanto técnico como administrativo quedan en manos de la empresa privada.

En esta modalidad existe una relación comercial y jurídica directa entre usuario y concesionario, toda vez que éste último es el responsable directo de la prestación del servicio y lo cobra de manera directa a los usuarios, aplicando esquemas tarifarios previamente pactados en el título de concesión.

Para lograr transparencia en la determinación de la empresa ganadora, independientemente de la modalidad de participación del sector privado, es requisito indispensable un proceso de licitación pública que promueva la competencia, estableciéndose reglas claras para los participantes y contratos que mantengan un equilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes.

5. PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN DE ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA.

Como se mencionó anteriormente, la adhesión al PROMAGUA se formaliza a través de un Convenio Específico por parte del Municipio interesado en forma directa con la CONAGUA y BANOBRAS.

Asimismo, las autoridades estatales y/o municipales y los organismos operadores se comprometen a realizar por sí mismos o a través de los compromisos que establezcan con el sector privado las siguientes acciones de cambio estructural:

- **Continuidad en la administración y planeación**

Se requiere la continuidad en la planeación de las acciones establecidas en el Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral, para lo cual es necesario cumplir con los índices de gestión, las metas preestablecidas y proyección de las mismas, tales como: cobertura, micromedición, ingresos por servicio, macromedición, usuarios empadronados, etc. De igual forma es necesaria la profesionalización de los niveles gerenciales de los organismos.

- **Promoción de la cultura del agua**

Se requiere que el organismo operador involucre a los sectores social y privado a través de comités, consejos y/o elaboración de programas de orientación a los usuarios, con el objeto de preservar la calidad y el aprovechamiento racional del agua.

De igual forma se debe de fomentar la obligatoriedad en el reuso de agua residual tratada.

- **Marco legal y adecuación de las tarifas**

Se requiere someter la iniciativa de reformas al marco jurídico estatal y municipal que sean necesarias, a fin de que se otorgue seguridad jurídica a los inversionistas privados, autoridades y usuarios de que las acciones emprendidas puedan continuarse en el tiempo de manera sustentable independientemente de cambios políticos.

Se requiere crear un ente regulador, con autonomía técnica y operativa, cuyo órgano decisorio cuente con miembros que tengan la inamovilidad suficiente para dar independencia a sus decisiones, que permitan definir tarifas que aseguren la autosuficiencia financiera, recuperación de todos los gastos de los organismos operadores y proteja los intereses del usuario.

Las tarifas por los servicios agua y saneamiento incluirán los costos de operación, administración, conservación, mantenimiento y mejoramiento, así como los recursos necesarios para cubrir la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de los sistemas requeridos para la prestación de los servicios, la recuperación del valor actualizado de las inversiones del prestador de los servicios y el servicio de su deuda, tomando en cuenta explícitamente el efecto de las aportaciones estatales y federales en su caso.

Se requiere que la legislación local permita a los organismos operadores autonomía tarifaria.

Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral

El Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral tiene como fin mostrar las condiciones actuales del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como sus fortalezas y debilidades. De igual forma, de éste se desprenden sus requerimientos y retos en base a los cuales se obtiene un Programa de Inversiones en el corto, mediano y largo plazo, así como la Modalidad de Participación Privada que más convenga al Organismo Operador.

Una vez adoptada alguna modalidad de Participación Privada por el Organismo Operador, éste puede acceder a los apoyos del PROMAGUA los cuales están enfocados a los proyectos de Mejora Integral de la gestión así como a los Macroproyectos.

Derivado de los resultados obtenidos del Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral se determinarán acciones que contribuirán al incremento de las eficiencias física y comercial, haciendo énfasis en la necesidad de su inmediata realización a fin de poder cumplir con las metas establecidas en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.

Dentro de las acciones para el incremento de eficiencias se tienen las siguientes:

Eficiencia Física

- Localización, reparación y control de fugas en tomas domiciliarias, cajas de válvulas, tubería principal y secundaria, tanques, etc.
- Catastro de infraestructura hidráulica
- Sectorización de la red de distribución
- Macromedición
- Control operacional
- Rehabilitación de pozos, tanques e interconexión de redes

Eficiencia Comercial

- Localización y regularización de tomas clandestinas
- Recuperación de cartera vencida
- Ajuste de consumos de cuota fija
- Corrección de errores de micromedición
- Actualización del Padrón de usuarios
- Micromedición y consumos
- Control de agua no contabilizada
- Facturación y cobranza
- Atención a usuarios
- Estructuras Tarifarias
- Mejoramiento de los sistemas contables
- Modificación del marco legal del organismo operador
- Establecimiento del sistema de información, con capacidad para dar seguimiento y monitorear a sus proyectos

De igual forma, el estudio sentará las bases para determinar la modalidad de participación del sector privado que más le convenga al organismo operador tomando en cuenta aspectos como el estado actual del sistema de agua potable, el marco legal y regulatorio vigente y el grado de aceptación y apoyo por parte de los diversos sectores de la población con respecto a la participación del sector privado.

6. DETERMINACIÓN DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE RECURSOS FEDERALES (CONAGUA Y FONADIN)

El porcentaje de apoyo que brinda el Programa para los diversos conceptos financiables se muestra a continuación:

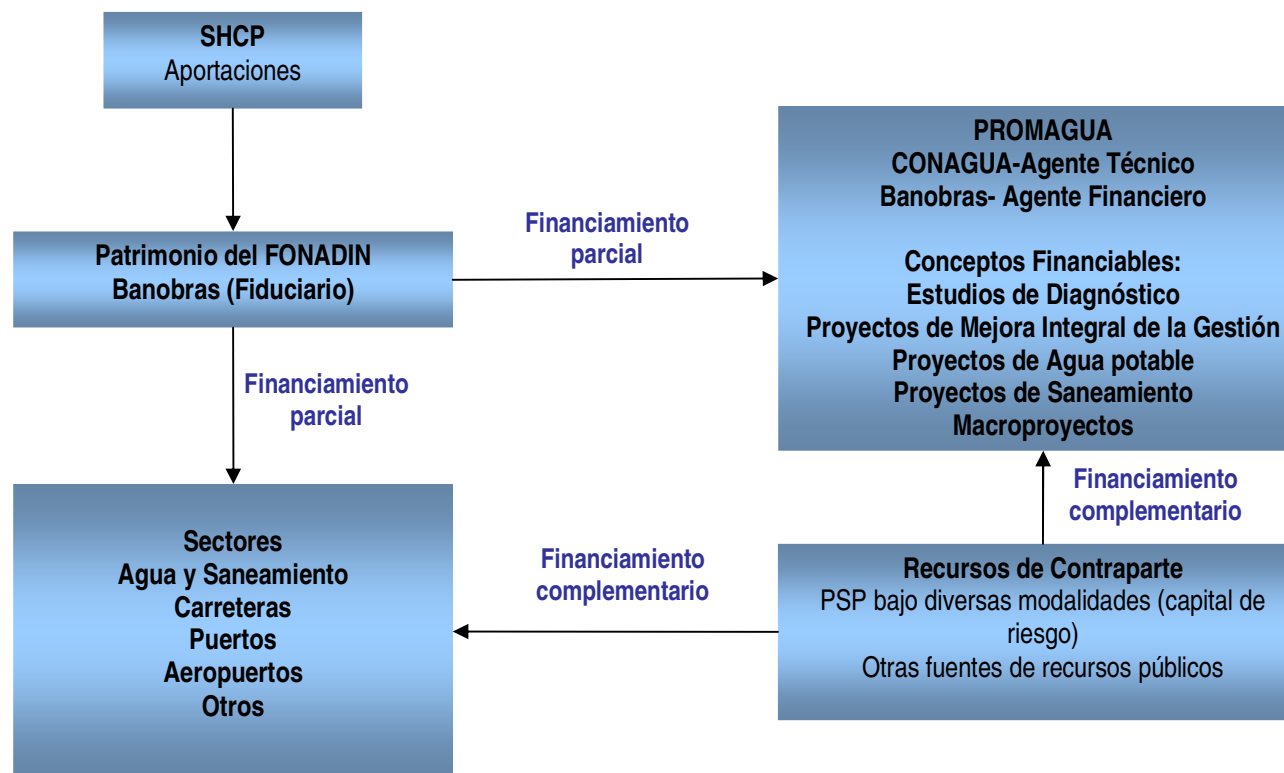
Concepto	Apoyo no recuperable	Acciones a ser financiadas
Mejora Integral de la Gestión	Hasta 40%	Sistema comercial: padrón de usuarios, medición, facturación, cobranza, esquema tarifario, etc. Sistema operativo: rehabilitación y sectorización de redes, ahorro de energía eléctrica, micro y macromedición, etc.
Abastecimiento	Hasta 40%	Desalinizadoras, potabilizadoras, redes de distribución, etc.
Saneamiento	Hasta 40%	Plantas de tratamiento de aguas residuales
Macroproyectos	Hasta 49%	Acueductos y proyectos de saneamiento de gran envergadura.

En el caso de los proyectos de abastecimiento, los apoyos estarán condicionados a que el organismo operador cuente con una eficiencia global al menos del 42 por ciento; de no ser así estará obligado a realizar un programa de mejora integral de la gestión a fin de mejorar su situación técnico financiera y poder enfrentar inversiones relacionadas con incrementos de cobertura y sustitución de fuentes.

Estructura y Esquema Financiero

Existe una aportación por parte de SHCP al patrimonio del FONADIN, dichos recursos a su vez se distribuyen en sectores como son agua y saneamiento, carreteras, puertos, etc.

La parte de recursos no recuperables se complementa con la aportación de capital de riesgo por parte del sector privado así como con otras fuentes de recursos públicos como pueden ser recursos estatales y federales.



7. LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA

- Se atenderán preferentemente a las localidades con un rango de población mayor a 50,000 habitantes, así como a un conjunto de localidades que sean atendidas por organismos operadores intermunicipales.

- Los recursos para financiar el Programa provendrán de fuentes federales y serán canalizados a través de aportaciones del FONADIN con carácter de capital subordinado y aportaciones no recuperables de CONAGUA.
- Los organismos operadores deberán estar al corriente en el pago de derechos por explotación o aprovechamiento de aguas nacionales y por uso o aprovechamiento de cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, para poder acceder a los recursos del Programa, y deberán continuar sin adeudos durante el tiempo de permanencia en el mismo.
- En caso de proyectos para Mejora Integral de la Gestión así como Macroproyectos, los organismos operadores deberán contar con un Estudio de Diagnóstico y Planeación Integral.
- Antes de licitar el esquema de participación privada seleccionado, los organismos operadores con tarifas que no correspondan a los costos reales de dotar de agua potable, colectar y tratar las aguas residuales, deberán definir una estructura tarifaria en función de los mismos, entendiéndose como estructura tarifaria la distribución del precio del agua que permite cubrir, como mínimo, los costos de operación, mantenimiento, administración y tratamiento de aguas residuales conforme a la capacidad de pago de los diferentes estratos sociales de la localidad y clasificados por rangos de consumo y usos del agua.
- Mediante un proceso de licitación pública, el organismo operador asignará un contrato de prestación de servicios, título de concesión o la constitución de una empresa mixta. En los casos anteriores deberá establecerse una relación de equilibrio en los derechos y obligaciones de las partes.
- Los organismos operadores deberán contar con el marco legal que dé seguridad jurídica y financiera a la modalidad seleccionada.
- La participación del FONADIN quedará formalizada mediante la celebración de un convenio de apoyo financiero por parte del Fondo, la empresa privada y el organismo operador.

- Se deberá contar con la certificación de viabilidad técnica del proyecto, por parte de CONAGUA.
- Se deberá contratar un supervisor o auditor para verificar el destino de los recursos y el cumplimiento de metas.
- Se establecerá un mecanismo de seguimiento por parte de CONAGUA y BANOBRAS.
- La CONAGUA revisará las acciones y metas de eficiencia.