

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROYECTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE
ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA Y SANEAMIENTO (PRODI)**

ME-L1176

**ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA
POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS (GN-2716-6)**

**PROYECTO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE
ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA Y SANEAMIENTO (PRODI) - ME-L1176**

**ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
(GN-2716-6)**

Condiciones de la Política	Descripción	Comentarios
1. Sostenibilidad Financiera	Para cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación.	<p>Para el análisis de sostenibilidad financiera se seleccionaron tres OO representativos por tamaños de población, similar nivel de desarrollo institucional. El análisis de viabilidad realizado para el Organismo Operador Municipal del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de La Paz (SAPA), permite demostrar que mejora sustancialmente su situación y se encamina hacia la sostenibilidad financiera en el largo plazo. Las proyecciones que se presentan muestran que los ingresos operativos permiten cubrir la totalidad de sus costos de operación y mantenimiento.</p> <p>El análisis de viabilidad realizado para el Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Atlacomulco (ODAPAS Atlacomulco), permite demostrar que con el plan de inversiones propuesto en el marco del PROME, consolida su tendencia y es sostenible financieramente en el largo plazo. Las proyecciones que se presentan muestran que los ingresos operativos permiten cubrir la totalidad de sus costos de operación y mantenimiento. El análisis realizado al Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlanepantla permite demostrar que con que la adecuada implementación del plan de inversiones propuesto en el marco del DIP presentado, es sostenible financieramente, ya que sus ingresos operativos permitirán cubrir la totalidad de sus costos de operación y mantenimiento.</p> <p>Se acordó que durante la ejecución para cada Organismo se formularán Planes de Desarrollo Integral (PDI) que contendrán las inversiones necesarias para ejecutar acciones físicas, comerciales y financiero-administrativas que contribuyan al desarrollo integral de los OO, y a lograr la sostenibilidad financiera en el largo plazo.</p>
2. Evaluación Económica	Los proyectos de servicios públicos domiciliarios deberán ser económicamente rentables [de acuerdo a las metodologías de evaluación costo beneficio y costo efectividad utilizadas y aceptadas por le Banco.]	Se realizó un análisis costo-beneficio de una muestra de 33 proyectos, estratificados según el tamaño de los OO, los cuales representan aproximadamente un 39% de la inversión. Dada la tipología de proyectos a financiar (proyectos pequeños de bajo costo), se considera que la muestra analizada es representativa del universo de intervención, en tanto se tuvieron en cuenta para su conformación los siguientes factores: i) tamaño de los OO; y ii) tipo de proyecto (eficiencia comercial, eficiencia física, etc.). De los proyectos evaluados,

		32 (un 97%) son socio-económicamente viables, con Tasas Internas de Retorno Económico (TIRE) entre 15,0% y 394,8% (enlace 1). Por la naturaleza del programa, será criterio de elegibilidad la realización de un análisis costo-beneficio de cada proyecto, y solo proyectos con una TIRE superior al 12% podrán recibir financiamiento del programa.
--	--	---

Objetivos de la Política	Descripción	Comentarios
1. Fomentar el Acceso	Las políticas deben promover el acceso a todos los usuarios, especialmente a las comunidades y grupos más desfavorecidos.	Este programa busca optimizar el uso de la infraestructura de abastecimiento, recuperando agua que se pierde en fugas y optimizando costos. Por lo tanto, este programa permitirá por un lado, que el agua que actualmente se pierde en la red, pueda destinarse a dar servicio continuo a las zonas donde se tandeo, que generalmente son las zonas más vulnerables y desfavorecidas, y por otro lado, la recuperación de costos, permitirá que el Organismo Operador pueda fortalecerse financieramente y contar con mayores recursos para dotar de infraestructura de agua y saneamiento a los que aún no tienen, que generalmente son estas mismas zonas. Adicionalmente, se realizó un análisis de capacidad de pago en seis Organismos Operadores. En los casos analizados existe una tarifa social, y los montos de pago por el servicio de agua representaron aproximadamente entre un 0.6% y 2.9% del ingreso familiar mensual promedio para un hogar promedio, y entre un 0,2% y 3.4% del ingreso familiar mensual promedio para los hogares ubicados en el quintil de ingreso más bajo. Según los estándares internacionales, la tarifa que se cobra a los usuarios de agua potable no debiera exceder el 3% del ingreso familiar mensual promedio. Este valor en principio se verificaría en todos los casos, con la excepción de dos casos que corresponden a tarifas sociales para los usuarios en el quintil más bajo, los cuales están marginalmente por encima de dicho valor y por lo tanto se considera aceptable.
2. Suministrar el acceso al servicio en condiciones de confiabilidad y calidad adecuadas	Es importante asegurar que las variaciones de costo guarden un equilibrio apropiado con los cambios en la calidad del servicio. Este equilibrio sólo puede obtenerse mediante una estricta reglamentación de la calidad del servicio. El marco reglamentario debe contener procedimientos mediante los cuales se definan claramente las normas de calidad y se controlen y hagan cumplir por medio de un sistema de sanciones e incentivos.	El objetivo del programa es apoyar a los Organismos Operadores a mejorar la calidad del servicio que se ofrece a los usuarios. La viabilidad de los proyectos que se incluyen en el programa, ha sido analizada en sus aspectos institucionales, financieros, económicos, sociales ambientales y técnicos, por lo que se ha verificado que serán operados bajo un marco reglamentario que asegura procedimientos de control y monitoreo para el cumplimiento de las normas de calidad del servicio.
3. Suministrar un servicio en condiciones de eficiencia	Debe asegurarse que, desde el punto de vista de la oferta, los servicios se proveen con los menores costos posibles.	El programa financiará proyectos integrales de corto y mediano plazo que promuevan la sostenibilidad operativa y financiera, y mejorarán la eficiencia física y comercial de los Organismos Operadores. El programa contempla la realización de Planes de Desarrollo Integral (PDI) que incluye un análisis costo-beneficio de las acciones financiables por el programa. La rentabilidad financiera de las acciones será el mecanismo de priorización de inversiones que determine el programa de inversión.
4. Generar incentivos adecuados a la demanda de servicios.	Debe velarse porque existan los incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso de estos servicios compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental.	Las inversiones del programa estarán orientadas a financiar acciones de eficiencia energética, micro medición, estudios tarifarios, y mejoras en la gestión comercial y financiera, que resultan compatibles con este principio.

<p>5. Promover la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios</p>	<p>El alcance de la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios se promoverá en función de tres pilares:</p> <p>a. Sostenibilidad financiera: procurando contar con suficientes ingresos por la prestación del servicio al usuario, con los aportes de la comunidad y con los aportes directos del gobierno que permitan cubrir los costos eficientes de prestación del servicio.</p> <p>b. Sostenibilidad ambiental: apoyando que la selección, ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos para prestar el servicio cumplan con las salvaguardias ambientales del Banco y contribuyan al desarrollo de una infraestructura con mayor resiliencia, considerando alternativas viables para mitigar el cambio climático.</p> <p>c. Sostenibilidad social: contribuyendo a incrementar el acceso al servicio y previendo mecanismos de consulta con la comunidad sobre los aspectos relevantes de la provisión del servicio.</p>	<p><i>Sostenibilidad Financiera:</i> Se establecerá como condición contractual especial de ejecución que para promover la sostenibilidad financiera en cada proyecto deberá presentarse un Plan de Desarrollo Integral (PDI) del OO en el que se evaluará las mejoras de eficiencia alcanzadas , y la suscripción de un Convenio de Transferencia y Operación en el que se establezca el compromiso del OO del servicio de recibir, mantener y operar las obras.</p> <p><i>Sostenibilidad Ambiental:</i> Durante el proceso de análisis se ha verificado que el proyecto cumple con las directrices de la Política OP-703 de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias. Fue elaborado un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) que será incorporado como anexo al Reglamento Operativo del Programa y servirá de base para la gestión ambiental y social durante el periodo de operación.</p> <p><i>Sostenibilidad Social:</i> A través del fortalecimiento de los Organismos Operadores el Programa contribuirá al incremento del acceso a los servicios de agua potable y saneamiento en ciudades de 50.000 a 900.000 habitantes y a la calidad de los mismos. El MGAS prevé los mecanismos de consulta pública y de atención a quejas y reclamos durante la ejecución del proyecto.</p>
---	---	--

Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco	Descripción	Comentarios
1. Apoyar a los países para atender las necesidades básicas	Se apoyará el desarrollo de esquemas sostenibles que utilicen la combinación costo-eficiencia y las soluciones tecnológicas más apropiadas en función de las características de la demanda y el servicio público para atender las necesidades de acceso de la población, tanto rural como urbana	
2. Las mejoras continuas en la gobernanza de los servicios públicos domiciliarios serán clave para incrementar la eficiencia en su provisión y proteger satisfactoriamente los intereses de los usuarios	La Política sostiene que la gobernanza para la toma de decisiones en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, así como el marco normativo y/o regulatorio que los reglamenta y supervisa, son los principales factores determinantes de su desempeño, calidad y sostenibilidad	Ver comentarios sobre puntos A a G
A. Promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas	Se impulsarán los arreglos institucionales básicos para que los países de la región adopten medidas que promuevan la integridad y aumenten la transparencia en la provisión de servicios públicos domiciliarios, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y fortalecer el cumplimiento de los derechos de los usuarios.	Los Organismos Operadores deben rendir cuentas antes el Cabildo Municipal, que es el órgano que aprueba su presupuesto anualmente y las tarifas por servicio por medio de los Códigos Financieros. Por su parte, el Programa define mecanismos para que los Organismos Operadores participantes reporten a la Conagua no solo el avance de las obras, sino los indicadores de desempeño que permitan monitorear el impacto de las mismas.
B. Analizar las características e impactos de los subsidios	La operación y financiamiento de los servicios debería lograr la recuperación de costos de prestación en condiciones de eficiencia mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, se reconoce que, ocasionalmente, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las, con aportes de la comunidad y aportes directos del gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, se promoverá que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas. En los casos en que se otorguen subsidios tarifarios, se impulsará su focalización en los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Adicionalmente, y en la medida de lo posible, se apoyará a los países para sustituir los subsidios tarifarios a los servicios públicos por mecanismos de transferencias de ingresos más directos y focalizados en los segmentos de la población con menores ingresos.	Los fondos del programa se otorgarán con carácter no reembolsable y beneficiarán a los Organismos Operadores, lo que implica un subsidio directo a la oferta de los servicios. Los criterios de elegibilidad y asignación estarán establecidos en el Manual de Operaciones mediante normas y procedimientos, que serán publicados y de libre acceso, y que se encontrarán debidamente reglamentados, dando previsibilidad y transparencia al mismo. Se procurará que en la asignación de estos fondos se establezcan las medidas apropiadas para que los Organismos Operadores cuenten con ingresos suficientes para cubrir todos los gastos de administración, operación, mantenimiento, y depreciación de sus activos fijos.
C. Separación de Funciones para mejorar la gobernanza sectorial	Deben separarse las funciones de formulador de políticas, regulador y empresario y asignarse a instituciones distintas y apropiadas. De esta manera, las autoridades conservarán la responsabilidad de formular la política , un ente público separado dictará el régimen reglamentario y se asignará al proveedor del servicio una función exclusivamente empresarial , sea ésta de propiedad estatal o privada. Esta Política reconoce, sin embargo, que la organización institucional no puede responder a un modelo único, debiendo adaptarse a las particularidades de cada sector y país. En varios países de la región, la responsabilidad de la formulación de políticas, la	La organización sectorial para la gestión de los recursos hídricos involucra a numerosas instituciones y actores a nivel federal, estatal y local que intervienen en la elaboración de las políticas así como en la ejecución de las mismas. A Nivel Federal La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), es responsable de la política ambiental integral que incluye la formulación de la política nacional en materia de recursos hídricos y la gestión de los residuos sólidos. La Comisión Nacional del Agua es la entidad responsable de la administración del agua en

	<p>regulación y la provisión de los servicios públicos domiciliarios reside en el ámbito local (provincial o municipal). En estos casos, en los cuales no necesariamente es óptimo separar los roles de formulación de políticas y de regulación, el Banco promoverá una regulación homogénea, con parámetros mínimos adecuados de calidad, principios para la fijación de tarifas, y mecanismos de supervisión y control. Además, contribuirá a desarrollar mecanismos institucionales que fortalezcan la debida gestión en el marco de la legislación local.</p>	<p>México y se constituye en la autoridad federal única en materia del agua en el país.</p> <p>La prestación de los servicios de APyS está a cargo de los Organismos Operadores o directamente de los municipios, quienes se encargan de la operación y mantenimiento de la infraestructura. En su mayoría son Organismos Públicos Descentralizados, que emanan del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le otorga a través del 115, la facultad a los municipios para la prestación de los mencionados servicios.</p> <p>En el caso de los sistemas rurales, los servicios generalmente son prestados por Comités formados por miembros de la comunidad.</p> <p>Las Comisiones Estatales de Agua se concentran en actividades de planificación y asistencia técnica o apoyo directo a los municipios más pequeños y a las zonas rurales.</p>
<p><i>D. Establecer la estructura sectorial más apropiada en el contexto de las características del servicio y los objetivos de la política</i></p>	<p>Considerando la heterogeneidad en los mercados y servicios de la región, esta Política no promueve una organización industrial sectorial única para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y destaca que independientemente del modelo de gestión utilizado, se debe contar con prácticas de buena gobernanza y con un marco regulador claro, predecible y estable que incentive la eficiencia y la inversión.</p>	<p>El Artículo 115 constitucional sentó las bases para la descentralización de los servicios de APyS estableciéndose la responsabilidad primaria de los mismos a nivel municipal, y subsidiariamente a nivel de gobierno estatal. En virtud de ello, los gobiernos estatales y municipales implementaron los cuerpos legales necesarios para tener un marco legal completo. Fue así como considerando la autonomía de los Estados, cada uno ha publicado diferentes Leyes Estatales de Agua y Saneamiento, cuyos reglamentos e instrumentos son aplicados por las Comisiones Estatales de Agua (CEA). Además de estas leyes, la prestación de los servicios está contemplada en la Leyes Orgánicas Estatales. A nivel municipal, los reglamentos de servicios públicos y reglamentos operativos de los organismos operadores cuando estos existen constituyen el principal marco jurídico en este contexto.</p>
<p><i>E. El rol de la regulación económica para incentivar la eficiencia, la inversión y proteger los derechos de los usuarios</i></p>	<p>La adopción de un régimen regulatorio eficaz y adaptado a las condiciones particulares de cada sector en cada país es un factor clave para el logro de los objetivos de la Política. Un régimen regulatorio debe contribuir a reducir el costo del capital de los proveedores del servicio, incentivar la inversión, fijar estándares de calidad de los servicios y permitir que los proveedores del servicio obtengan ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad financiera. La promoción de los derechos de los usuarios debe ser un objetivo primordial del proceso de regulación de los servicios. Así, la regulación debe lograr que las ganancias de eficiencia, alcanzadas en el tiempo por los proveedores de los servicios, se trasladen a los usuarios vía reducciones tarifarias o mediante mejoras en la calidad del servicio. Independientemente de la estructura sectorial y el modelo institucional para la regulación elegida por cada país, se debe brindar asistencia en el desarrollo de sistemas de información que permitan a los formuladores de políticas y a los usuarios conocer la estructura y nivel de costos y tarifas en las todas las etapas de producción de los servicios.</p>	<p>No Aplica.</p>

<p><i>F. Generar condiciones adecuadas para que la participación privada sea una opción viable para la provisión de servicios públicos domiciliarios</i></p>	<p>Esta Política reconoce que la competencia tiene el potencial de aumentar la eficiencia productiva y la calidad del servicio. En los mercados cuya tecnología de producción no exhibe las características propias de los monopolios naturales, es posible generar competencia en el mercado, permitiendo que varias empresas ofrezcan servicios simultáneamente. Cuando los mercados son monopolios naturales la competencia por el mercado puede producir los mismos resultados que la competencia en el mercado, siempre que el proceso de selección y regulación de la empresa proveedora del servicio sea abierto y efectivo. La Política reconoce, a su vez, que la participación privada (cualquiera sea su modalidad: contratos de gestión, concesiones o empresas de propiedad mixta, entre otras) es un instrumento clave para cerrar las brechas en la cantidad y calidad de los servicios domiciliarios en la región.</p>	<p>La Participación Privada en el sector se ha limitado a la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, mediante contratos tipo BOT, DBOT o contratos de Prestación de Servicios Parciales. También hay dos casos particulares donde se otorgó una concesión a una empresa privada, en los municipios de Cancún y Aguascalientes, y existe un único caso de empresa mixta en Saltillo en la que el municipio tiene el 51% de participación. La componente III del programa busca apalancar recursos de otras fuentes de financiamiento entre las que se contempla al sector privado. Se espera que con esta componente se puedan explorar nuevos esquemas de colaboración con el sector privado que sean viables para el contexto de México.</p>
<p><i>G. Fortalecer la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.</i></p>	<p>Los ámbitos de acción más relevantes para optimizar la gestión de la infraestructura son: i) incentivar la eficiencia en la gestión de las empresas; ii) desarrollar e implementar políticas adecuadas y estables de mantenimiento de activos; y iii) optimizar el uso de la infraestructura a través de incentivos a la demanda.</p>	<p>El programa financiará acciones que mejoren la gestión operativa, comercial y financiera de los Organismos Operadores, incluyendo micro y macro medición, sectorización, reducción del agua no contabilizada, eficiencia energética, estudios tarifarios y subsidios, reorganización administrativa y mejoramiento de procesos de cobranza.</p>
<p>3. Promover la innovación para fomentar la eficiencia, el acceso y la sostenibilidad ambiental</p>	<p>Esta Política resalta el rol de la tecnología para incrementar el acceso con soluciones costo-efectivas, reducir los costos de mantenimiento y administrar el consumo, evitando inversiones innecesarias en mayor capacidad. La Política reconoce que se deberá contribuir a diseminar información sobre la adopción, financiamiento y esquemas de gestión de las soluciones tecnológicas más apropiadas para cada combinación particular de servicio público y características de la demanda.</p>	<p>El Componente I de Fortalecimiento Institucional incluye el fortalecimiento de los Organismos Operadores, que incluye programas de capacitación presencial y en línea para el personal de los Organismos Operadores, incluyendo aspectos ambientales y sociales, y el desarrollo de herramientas de apoyo a la gestión y de autoevaluación, así como la creación de una red de OOs, que posibilitará la diseminación de la información entre los mismos.</p>