

Retrospección y Perspectivas del Financiamiento al Sector Agua y Saneamiento en México (Periodo 1991-2002)

Antecedentes:

El financiamiento del sector de agua y saneamiento ha estado asociado a consideraciones de carácter de política económica por parte del Gobiernos Federal, así como a las directrices que los Gobiernos Estatales han definido respecto a este importante sector, ya que este incide de manera directa en el desarrollo social y económico de la población.

En este sentido, a principios de los años ochenta el financiamiento otorgado a las Entidades Federativas y Municipios para apoyar el desarrollo del sector estaban orientados básicamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través de programas tales como el Fondo de Financiamiento de Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) y del Fondo de Fortalecimiento Municipal (FOMUN) a través de estos fondos se otorgaban recursos financieros con plazos de financiamiento de 15 a 20 años y tasas de interés fijas hasta del 7% anual, es decir con condiciones financieras que permitían detonar proyectos de gran tamaño para poblaciones urbanas y localidades medias.

Es importante destacar que frente a problemas de inflación y variaciones en el tipo de cambio estos fondos de financiamiento resultaban bastante atractivos para las Entidades Federativas y los Municipios. De esta forma, una parte importante de la infraestructura del sector fue apoyada con estos recursos en el país.

A principios de los años 90's, el Gobierno Federal inició a nivel nacional con la instrumentación del Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU) con este Programa el Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua, la Secretaria de Programación y Presupuesto (ahora SEDESOL) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) **partía de la premisa de que deberían ser los Gobiernos Estatales o las Entidades Federativas las que a través de la constitución de Organismos Operadores de Agua descentralizados de las Entidades Federativas llevarían a cabo ese gran salto o cambio hacia la modernidad**

y eficiencia del sector agua, principalmente a través de dos vertientes: 1).- La consolidación de los Organismos Operadores con apoyos para la realización de estudios de factibilidad y proyectos ejecutivos, así como acciones de fortalecimiento institucional, y 2) apoyos para el desarrollo de la infraestructura, con mezcla de recursos con aportaciones de la Federación, de los gobiernos locales y de los propios organismos operadores a través de la generación interna de caja. Desde luego que era evidente la política de subsidios, **cuyo objetivo en el mediano plazo, era que dichos Organismos Operadores se consolidaran para abrir paso a la participación de la iniciativa privada;** sin embargo al menos en el Estado de Veracruz como en un gran número de Entidades Federativas principalmente con niveles bajos de desarrollo, no pudieron alcanzar los propósitos deseados. Este relativo fracaso puede ser explicado por la falta de un Sistema Multianual de Inversiones que incluyera la creación de un banco integral de proyectos que dispusiera de un sistema de identificación de proyectos, su diseño y evaluación social tanto ex ante como ex post. De igual forma la falta de cultura en la elaboración de proyectos de inversión y de capacidad en la instrumentación y seguimiento de proyectos propiciados por los cambios de administraciones locales, impidieron que tanto el financiamiento fiscal como crediticio en proyectos de agua y saneamiento no logran los resultados deseados.

En otras palabras, ante la falta de consolidación de los Organismos Operadores reflejada, entre otras cosas, por la falta de actualización de sus sistemas tarifarios al no reflejar el costo real de los servicios prestados, mostraba desde luego su incapacidad financiera para tomar fondos del sistema financiero nacional principalmente de la Banca de Desarrollo. Dicha situación obligó a los gobiernos locales a garantizar los empréstitos de los Organismos Operadores con los ingresos provenientes de sus participaciones federales. En tal sentido, el financiamiento otorgado para la ejecución de proyectos con largos periodos de recuperación de la inversión fueron liquidados al término de las administraciones locales, por consideraciones de carácter político, y no con racionalidad de carácter económico.

Lo paradójico es que frente a la falta de consolidación, la nueva política económica del sector de agua y saneamiento presenta un giro de 180 grados, al promover el cumplimiento de lo que constitucionalmente está vigente, es decir que los Municipios sean los responsables de la prestación de los servicios de agua y saneamiento al amparo de

los establecido en el artículo de 115 Constitucional del Municipio Libre. Es decir iniciar un proceso de Municipalización de los servicios de agua y saneamiento.

Aunado a lo anterior, un aspecto relevante que pone de manifiesto la urgencia de recursos económicos por parte de los responsables directos de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, lo constituye el reciente Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre del 2001, "por el que se condonan y eximen contribuciones y accesorios en materia de derechos por uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales a cargo de los Municipios, Entidades Federativas, Distrito Federal, Organismos Operadores o Comisiones Estatales responsables directos de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Así como la condonación de la contribuciones y accesorios en materia de derechos por el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, a cargo de los Municipios o Entidades Federativas. En su artículo segundo se establece que el prestador de servicio que se acoja a este decreto, en las condiciones que el mismo establece, tendrá derecho a la condonación del pago de los créditos fiscales generados hasta la fecha de publicación del mismo, por concepto del derecho por uso aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales que establece la Ley Federal de Derechos, cuando haya rebasado los límites máximos permisibles establecidos en la propia Ley Federal de Derechos, incluyendo actualizaciones, multas y recargos"³ Sin duda alguna esta posibilidad de condonación de adeudos fiscales podría fortalecer a los prestadores de los servicios de agua, sin embargo este apoyo de la Federación se encuentra condicionado a la presentación de un Programa de acciones, individual o colectivo, para el tratamiento de aguas residuales, tratamiento o disposición de lodos, que contenga las etapas de ingeniería básica, proyecto ejecutivo, construcción y puesta en marcha, que asegure que los contaminantes de las descargas se encuentren dentro de los límites máximos permisibles establecidos por la Ley Federal de Derechos y la Norma Oficial Mexicana NOM- 001-ECOL-1996. Dos aspectos importantes se visualizan en el presente decreto: 1).- uno lo constituye el aseguramiento del pago de los derechos por concepto de uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, las autoridades Municipales,

³ Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2001;1 primera sección.

Estatales o el Distrito Federal, en su caso, darán garantía individual la afectación a sus participaciones federales vía compensación, en los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal., para tales efectos, la garantía que presenten deberá ser el equivalente al monto del derecho generado durante doce meses inmediatos anteriores a la presentación de dicha garantía, debiendo renovarla cada año, en caso contrario, quedarán sin efecto los beneficios a que se refiere el presente Decreto. y 2) el otro aspecto es que el programa de acciones, individual o colectivo, deberá dar inicio en un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el cual deberá establecer como fecha máxima de conclusión de cuarenta y ocho meses, contados a partir de la fecha de inicio del programa.

Sin duda alguna estas obligaciones adicionales sobre el pago de derechos implicarán cargas adicionales, no tan solo de carácter económico sino administrativos pues la mayoría de los Municipios del país, sobre todo los pequeños, carecen de capacitación en materia de proyectos de inversión y ejecución de programas, tal como es requerido a través de las guías técnicas para el desarrollo del programa de acciones, esta situación imposibilitará, si es que no se toman las medidas necesarias, la añorada consolidación de los prestadores de los servicios de agua y saneamiento.

En lo que corresponde a la inversión realizada en el sector de agua y saneamiento durante el periodo 1991-2000, que abarca prácticamente las dos últimas Administraciones Federales y parte de la actual Administración, se ejercieron 26,109 millones de pesos, de los cuales el 52.6% ha provenido del financiamiento de la Federación, el 25.39% de los Gobiernos Estatales, el 14.5% de recursos provenientes principalmente de la Banca de Desarrollo y el 7.0% de las aportaciones de los Organismos Operadores. Como se puede observar mas de la mitad del financiamiento del sector proviene de la Federación , lo cual significa la alta dependencia por parte de los responsables de la prestación del servicio y de mayores esfuerzos que tendrán que realizar para ampliar la infraestructura existente y la respectiva consolidación de los organismos operadores.

Cabe destacar que la inversión total ejercida durante el periodo 1999-2000 creció en términos nominales en 1,349.0 millones de pesos (52.6 %), sin embargo en términos reales decreció en (-41.2%). Por otra parte la inversión de los recursos presentó poca

uniformidad durante ese periodo, ya que durante el último año, en el 2000, se ejerció casi el 15 % de la inversión total.♦

“De conformidad con el censo de población y vivienda del 2000, a nivel nacional teníamos una cobertura del 86% en materia de agua y de 72% en drenaje y alcantarillado. Además, existen en el país 727 plantas de tratamiento de aguas residuales, de las cuales 187 se encuentran fuera de servicios, 295 plantas potabilizadoras en operación y 77 fuera de servicio j”¹. Este evidente rezago define que en nuestro país se requieren de mayores recursos económicos para abatir el rezago en infraestructura y principalmente en materia de agua y saneamiento. Cabe resaltar que mientras en otros países se destina un 4 % del producto interno bruto a proyectos de infraestructura, en el país se destina solamente un 1.6 % y los requerimientos son aproximadamente del 3.5% del producto interno bruto. (20 a 40 mil millones de dólares anuales).

Como un ejemplo de la insuficiencia de recursos económicos para atender el rezago en materia de agua tenemos, “el caso del Estado de Veracruz, que en 1998 tenía una cobertura en agua potable del 67 % y 41% en servicios de alcantarillado, no obstante de que en su territorio presenta un escurrimiento del 33% del registrado a nivel nacional. Además de las 37 ciudades con poblaciones mayores a 20,000 habitantes, se registraban coberturas del 93% por encima de la media nacional que era del 85 %. Sin embargo el problema de la infraestructura se va agravando en las localidades de menos de 10,000 habitantes, sobre todo por la dispersión de la población rural en donde se cuenta con 2.9 millones de habitantes (40.2 %) de la población total, las cuales se encuentran asentadas en mas de 21,000 localidades con menos de 2,500 habitantes, en las cuales se incrementan sustancialmente la demanda por el servicio de agua, ya que solo se tiene una cobertura del 42 % y del 20% en alcantarillado ”².

Por otra parte, en el Marco del Estado de Veracruz, “los programas relacionados con la atención a este sector, se tienen: el Programa de Agua Potable en Zonas Rurales (APACRU) , obras financiadas con recursos del Fondo de Fortalecimiento de Estados y Municipios(FORTEM),Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEP) , Obra Estatal Directa y el Programa del Fondo de Infraestructura

♦ Ver cuadro 1, inversiones en el sector de agua 1999-2000. Comisión nacional del agua.

Social Estatal. De conformidad con el Programa Estatal de Agua Potable y Alcantarillado en Veracruz (APAVER), para que en la entidad alcance una cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado similar a la media nacional, y que se cuente además con los recursos necesarios para la correcta operación y mantenimiento de los mismos, se requiere de una inversión del orden de 2,000 millones de pesos anuales durante los cuatro años siguientes.”⁴ En este sentido, es importante mencionar que la búsqueda de fuentes de financiamiento tanto fiscales como crediticios, y de participación de la iniciativa privada a través del concesionamiento de los servicios de agua y saneamiento, para este último caso, solo en aquellos organismos operadores que se encuentren debidamente consolidados y con manejo de un sistema tarifario que no oculte los costos verdaderos o reales de operación, constituye hoy por hoy una necesidad ineludible del desarrollo sustentable de la operación de los sistemas de agua tanto en el Estado como en México. Ya que de lo contrario el abatimiento del rezago en la atención del servicio del agua será cada día mas difícil de lograr.

Ante esta situación el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos atento a esta situación pone a disposición de las Entidades Federativas y Municipios el Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), y los Programas de Nuevo Impulso al Desarrollo Municipal (PRONIDEN) y el Programa de Fortalecimiento Institucional (FORTAFIN)

El PROMAGUA, propone esquemas a partir de la asociación público- privada, que permita satisfacer los altos montos de inversión que se requieren en las ciudades, a través de dos fases: 1).- Inversiones para el incremento de eficiencias y 2).- Inversiones para el incremento en coberturas en los servicios de agua y alcantarillado.

Los Programas del PRONIDEN y el FORTAFIN son básicamente líneas de financiamiento para apoyar a Municipios que cuenten con ingresos totales inferiores a los 65 millones, sin incluir el Ramo 033 con plazos de amortización acordes a cada tipo de proyectos y tasas de interés preferenciales. Sin contar con calificación de riesgo crediticio por parte de agencias calificadoras autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Con estos dos últimos programas se podría apoyar en gran medida el rezago de agua existente en los Municipios del país con alto nivel de marginación.

Bibliografía

⁴ Gobierno del Estado de Veracruz;2001, 120

1. Gobierno del Estado de Veracruz- Secretaria de Finanzas y Planeación: Evaluación de la Pobreza y Programas de Desarrollo Social, julio 2001., pag. 117-121.
2. Banco Nacional de Obras y Servicios.- Programa de Modernización de Organismos Operadores de Agua, agosto de 2002.
3. Banco Nacional de Obras y Servicios.- Programa de Nuevo Impulso al Desarrollo Municipal, agosto de 2002.
4. Banco Nacional de Obras y Servicios.- Programa de Fortalecimiento Institucional, agosto de 2002.

Tomás Ruiz González: Director General de Banobras, conferencia de prensa del 15 de mayo del 2001 unidad de comunicación.

