

PLAN ESTRATÉGICO INTEGRAL DEL AGUA DE BAJA CALIFORNIA

PAPEL DE LA NUEVA LEY DEL AGUA

RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

La problemática del agua de BC requiere mucho más que una nueva Ley para resolverse.

Este escrito tiene el propósito de presentar lo que en mi opinión son las principales acciones prioritarias que deben emprenderse como parte de un Plan Estratégico Integral que, con visión de largo plazo, resuelva la gravísima problemática del agua de BC.

EL PAPEL DEL MARCO JURÍDICO

El papel del marco jurídico es aportar el soporte legal indispensable a la **estrategia elegida** para atender el **propósito** de administrar óptimamente los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC.

ESTRATEGIA VIGENTE

La estrategia vigente se conforma de las siguientes acciones primordiales:

- **Administración de los Servicios del Agua:** El **Gobierno del Estado** se encarga de la administración de los servicios del agua, mediante la Comisión Estatal del Agua (**CEA**) y las Comisiones Estatales de Servicios Públicos (**CESP's**) de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana (que atiende a Playas de Rosarito), y en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (**CONAGUA**). Los **Consejos de Administración de las CESP's** son presididos por el Gobernador del Estado, y en ellos participan los presidentes municipales, además de algunos funcionarios estatales, representantes de algunas cámaras empresariales y un representante ciudadano de cada municipio. El **Consejo de Administración de la CEA** también es presidido por el Gobernador del Estado y participan algunos funcionarios del gobierno estatal. Actualmente el **agua de BC** proviene de **recursos federales** que son concesionados a los municipios a través de la CONAGUA (agua de pozos y del Río Colorado, principalmente) y de **recursos estatales** (agua de plantas desaladoras y de plantas de tratamiento de aguas residuales). Buscando

aprovechar toda el agua disponible en BC, para ciertos usos existe la obligación de utilizar el **agua residual tratada** siempre y cuando exista la infraestructura necesaria y que su calidad cumpla con las NOM's establecidas. Para promover el **pago del agua**, además de emplear los accesorios legales establecidos en el Código Fiscal de BC, las CESP's pueden **reducir** hasta en **70%** el suministro en las tomas domésticas y hasta el **100%** en las tomas mercantiles e industriales

- **Esquema de Financiamiento de los Servicios del Agua:** El esquema de financiamiento se integra por: el pago de derechos que realizan los usuarios a las CESP's conforme al **sistema cuotas y tarifas** autorizado a cada municipio por el Congreso del Estado en la Ley de Ingresos correspondiente a cada Ejercicio Fiscal; por las aportaciones de recursos que realizan el **Gobierno Federal y Estatal** a través de diversas fuentes; y por las inversiones provenientes del **sector privado** para la construcción de infraestructura (p.ej. desaladoras y plantas de tratamiento de aguas residuales) a través de contratos diversos que implican esquemas de pagos a mediano o largo plazo para recuperarlas

ESTRATEGIA IMPLÍCITA EN LA NUEVA LEY DEL AGUA RECIÉN DEROGADA

CUATRO MOTIVOS PARA MODIFICAR LA ESTRATEGIA VIGENTE

La nueva Ley del Agua para BC recién derogada consideraba **cuatro motivos financieros** principales, para modificar la estrategia vigente focalizada a lograr el **propósito** de administrar óptimamente los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC:

- Aprovechar los recursos disponibles en el **Fondo Federal Metropolitano** que administra la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, a través de "metropolizar" los organismos operadores de los servicios de agua potable
- Ampliar la participación del **sector privado** en el financiamiento de la infraestructura indispensable, a través de permitirles la prestación parcial o total de servicios públicos del agua mediante diversos contratos o concesiones
- **Incrementar el nivel de las cuotas y tarifas** que se cobran a los usuarios por la prestación de los servicios del agua, y **evitar** que anualmente tengan que discutirse sus adecuaciones en el Congreso del Estado, a través de establecer una fórmula para su ajuste anual automático
- Intensificar el **combate a la morosidad** en el pago de las cuotas y tarifas que se cobran a los usuarios, permitiendo que a las tomas domésticas se les pueda

suprimir el abasto de agua a través de sus tomas pero satisfaciendo sus necesidades mínimas indispensables a través de otros medios (que se definirían en el Reglamento correspondiente); a las tomas no domésticas, además de poder suprimirles la dotación de agua potable a través de sus tomas, también se les **bloquearía su descarga** de aguas residuales

ESTRATEGIA IMPLÍCITA EN LA NUEVA LEY DEL AGUA RECIÉN DEROGADA

Como resultado de estos cuatro cambios, la **nueva estrategia implícita** en la Ley del Agua para BC recién derogada se conformaba de las siguientes acciones primordiales:

- **Administración de los Servicios del Agua:** El **Gobierno del Estado** continuaría encargándose de la administración de los servicios del agua, mediante la Comisión Estatal del Agua (**CEA**) y **dos nuevos Organismos Operadores Metropolitanos: Zona Costa**, que “integraría” a las Comisiones Estatales de Servicios Públicos (**CESP’s**) de Ensenada, Tecate y Tijuana (que atiende a Playas de Rosarito), y **Mexicali**, que sustituiría a la CESP; colaborando todos ellos entre sí y en coordinación con la Comisión Nacional del Agua (**CONAGUA**). Los **Consejos de Administración de** los dos nuevos Organismos Metropolitanos también serían presididos por el Gobernador del Estado, y en ellos participarían los presidentes municipales, además de algunos funcionarios estatales, representantes de algunas cámaras empresariales y un representante ciudadano de cada municipio. El **Consejo de Administración de la CEA** también sería presidido por el Gobernador del Estado y participarían algunos funcionarios del gobierno estatal. Además, se crearía un **Consejo Consultivo Estatal del Agua** para que todos los sectores de la sociedad puedan opinar, asesorar y recomendar. El **agua de BC** continuaría obteniéndose mediante **recursos federales** que son concesionados a los municipios a través de la CONAGUA (agua de pozos y del Río Colorado, principalmente) y **recursos estatales** (agua de plantas desaladoras y de plantas de tratamiento de aguas residuales). Buscando aprovechar toda el agua disponible en BC, para ciertos usos continuaría la obligación de utilizar el **agua residual tratada** siempre y cuando exista la infraestructura necesaria y que su calidad cumpla con las NOM’s establecidas. Para promover el **pago del agua**, además de emplear los accesorios legales establecidos en el Código Fiscal de BC, se permitiría a los organismos operadores que a las **tomas domésticas** se les pueda **suprimir el abasto de agua** a través de sus tomas pero satisfaciendo sus necesidades mínimas indispensables a través de otros medios (que se definirían en el Reglamento correspondiente); a las tomas no domésticas, además de poder suprimirles la dotación de agua potable a través de sus tomas, también se les **bloquearía su descarga** de aguas residuales

- **Esquema de Financiamiento de los Servicios del Agua:** El **nuevo esquema** de financiamiento se integraría por: los ingresos provenientes del pago de derechos que realizan los usuarios a las CESP's conforme al **sistema cuotas y tarifas** autorizado a cada municipio, cuyos **niveles** se incrementarían en **20%**, pero manteniendo sus **estructuras**, y ajustando anualmente sus niveles de manera automática mediante la nueva **fórmula** que evitaría su discusión en el Congreso del Estado; por las aportaciones de recursos que realizan el **Gobierno Federal y Estatal** a través de diversas fuentes, que podrían incrementarse mediante las aportaciones del **Fondo Federal Metropolitano**; y por las **mayores inversiones** que podrían obtenerse del **sector privado** a través de permitirles la **prestación parcial o total de servicios públicos del agua** mediante diversos contratos o concesiones, además de continuar con las inversiones que ya se realizan para la construcción de infraestructura (p.ej. desaladoras y plantas de tratamiento de aguas residuales) empleando contratos diversos que implican esquemas de pagos a mediano o largo plazo

PROBLEMÁTICA DE LA NUEVA LEY DEL AGUA RECIÉN DEROGADA

Me parece que el principal problema de esta nueva Ley del Agua para BC reside en el hecho de que el Ejecutivo del Estado la propuso al Congreso sin la debida justificación en el contexto de una consulta pública **sobre la estrategia implícita**, que contara con la participación de los **expertos** en los temas involucrados, y el Congreso del Estado la aprobó con el apoyo de los diputados del partido político gobernante.

Creo que los elementos estratégicos que mayor controversia causaron fueron los siguientes:

- El incremento general de **20%** a los niveles de las cuotas y tarifas, que se sumó a los aumentos de precios decretados para otros muchos productos y servicios públicos de uso general, y sobre todo a las gasolinas
- La posibilidad de contar con una mayor inversión del **sector privado** mediante la prestación parcial o total de servicios públicos del agua a través de diversos contratos o concesiones, acción que se malinterpretó (intencionalmente) como si se tratara de una "**privatización**" de los servicios del agua
- La "**metropolización**" de los organismos operadores de los servicios del agua, como una nueva manera que emplearía el Gobierno del Estado para **continuar** siendo el responsable directo de administrarlos, "**contraviniendo**" lo dispuesto en

el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual esa función corresponde a **los municipios**

- La posibilidad de **suspender** el suministro de agua potable a las tomas domésticas por falta de pago oportuno de los servicios

RECOMENDACIONES PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA

En este momento el asunto clave **no** es armar una **nueva iniciativa** de Ley del Agua para BC que esté basada en las recomendaciones de los diversos sectores de la sociedad bajacaliforniana.

Lo que se necesita es **evaluar y optimizar la nueva estrategia implícita** en la Ley del Agua recién derogada, que fue diseñada y focalizada para lograr el propósito de administrar óptimamente los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC, a través de responder, por lo menos, las siguientes **cuatro preguntas prioritarias**:

- Administración:** ¿ Debe continuar el Gobierno del Estado ejerciendo la función de administrar los servicios del agua en todos los municipios o deben ser los propios municipios (algunos o todos) quienes desde ahora se encarguen de la función que les corresponde de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ? ¿Y cuál sería la mejor manera de organizar a quien resulte responsable de ejercer esa función – p.ej. los dos nuevos Organismos Metropolitanos, en caso de que le toque al Gobierno del Estado – y cómo debería conformarse su correspondiente Consejo de Administración, para dirigirlo atinadamente ?
- Tarifas:** ¿ Es óptimo el incremento de **20%** general a las cuotas y tarifas de los servicios del agua, manteniendo sus estructuras vigentes, para que reflejen el costo real de cada servicio, estimulen el uso racional del agua, reconozcan las diferencias socioeconómicas regionales y puedan ser pagados puntualmente por los usuarios para que los organismos operadores aporten los mayores recursos posibles al esquema integral de financiamiento de los servicios del agua ? ¿ La **fórmula** propuesta para su ajuste anual automático, para evitar su discusión en el Congreso del Estado, es la más conveniente ?
- Participación del Sector Privado:** ¿Es conveniente que se impulse una mayor inversión del sector privado a través de permitirles la prestación parcial o total de servicios públicos del agua mediante diversos contratos o concesiones?

- D. **Suspensión del servicio de agua potable:** ¿ A fin de combatir la morosidad con mayor efectividad es necesario permitir que los organismos operadores puedan suspender el servicio de agua potable a las tomas domésticas, pero satisfaciendo sus necesidades mínimas indispensables a través de otros medios distintos a la toma particular del usuario ?

RECOMENDACIONES

1. **Elaborar Tres Estudios Indispensables: Estudio de Dimensionamiento de Recursos Financieros, Estudio de Demanda de Agua y Estudio de Tarifas:** Para poder decidir la manera óptima de **administrar y financiar** los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC, y responder las preguntas A, B, C y D antes listadas, es indispensable **dimensionar las necesidades de recursos financieros** para cumplir con esa función, en cada municipio y para el conjunto de BC: recursos requeridos para operar, mantener, rehabilitar, reponer y ampliar **correctamente** la infraestructura de cada uno de los servicios indispensables (agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tratamiento, reuso y alejamiento de las aguas residuales). Esto incluye, naturalmente, la dotación del agua para satisfacer la demanda de necesidades indispensables en cada rincón de BC para cada uso (doméstico, comercial, industrial, público, agrícola y de cualquier otro uso productivo), para lo cual habría que realizar un **Estudio de Demanda**, que considere su sensibilidad al precio y a las condiciones socioeconómicas del demandante; como parte de este estudio de demanda se obtendrían las **percepciones** de los usuarios respecto a la política de **reducción y/o suspensión** del servicio del agua y al bloqueo de la descarga de drenaje sanitario. El **Estudio de Tarifas** tendría la finalidad de identificar los niveles y las estructuras de precios correspondientes a cada uso que serían óptimas por reflejar el costo real de cada servicio, tener la capacidad de estimular el uso racional del agua, reconocer las diferencias socioeconómicas regionales, poder ser pagados puntualmente por los usuarios, y maximizar las aportaciones de los organismos operadores al esquema integral de financiamiento de los servicios del agua.
2. **Elaborar el Estudio de Evaluación de Alternativas para Administrar y Financiar los Servicios del Agua en BC:** Con base en los resultados de los tres estudios anteriores, podrían plantearse y evaluarse las alternativas para conformar **la nueva estrategia** para lograr el propósito de administrar óptimamente los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC:

- ¿ algunos o todos los municipios tendrían la capacidad de integrar un esquema viable de financiamiento vía las tarifas óptimas identificadas u otras fuentes, para aportar los recursos que se han dimensionado para administrar correctamente los servicios del agua en cada rincón de su territorio ?
- si alguno, varios, o todos los municipios fuesen incapaces de integrar dicho esquema financiero, ¿podría el Gobierno del Estado cumplir con esa misión de financiamiento?
- ¿ sería indispensable buscar una mayor participación financiera del sector privado a través de permitirles la prestación parcial o total de servicios públicos del agua mediante diversos contratos o concesiones, para poder integrar un esquema financiero viable ?
- ¿ sería necesario considerar acciones de “metropolización” de los organismos operadores para contar con recursos del Fondo Federal Metropolitano ?
- ¿ sería indispensable y viable implementar la política de suspensión del servicio del agua a todas las tomas así como el bloqueo de las descargas a las tomas no domésticas para incentivar el pago puntual de los servicios y lograr que los organismos operadores contribuyan al esquema de financiamiento con lo que en tiempo y forma les correspondería?
- ¿ cuál sería la conformación idónea del Consejo de Administración de los organismos operadores para que sus decisiones sean las más atinadas ?

3. Acciones inmediatas para mejorar la administración del agua y reducir la morosidad

Mientras se realizan los estudios recomendados en los dos puntos anteriores, es aconsejable proceder a la implementación inmediata de las siguientes acciones selectivas, focalizadas a mejorar la administración del agua y reducir la morosidad:

- **Exigir ética y profesionalismo** en cada uno de los organismos del agua que operan en BC, y en sus Consejos de Administración: CEA, CESP’s y CONAGUA. Implica colocar recursos humanos expertos en cada puesto, y sustituir a los que no son capaces, comenzando por aquellos que solo están por

amiguismos y compadrazgos, corrigiendo prioritariamente lo que ocurre en los puestos de mayor responsabilidad

- **Administrar óptimamente el agua** del Río Colorado y la de todos los acuíferos; definir y administrar las concesiones municipales (derechos del agua en las ciudades); tratar las aguas residuales con la mayor calidad posible para que puedan reusarse de acuerdo con los requerimientos de las NOM's; y minimizar desperdicios en el agua de riego, sobre todo en el Valle de Mexicali. Para que todo esto ocurra, será vital el desempeño de la **CONAGUA** y su coordinación con las autoridades del agua de BC, particularmente con la CEA
- Aplicar estrictamente la Ley del Agua que está vigente para **combatir la morosidad**, aplicando las sanciones que correspondan, y restringiendo y/o suspendiendo el servicio de agua potable en las tomas, conforme a lo que establecen sus disposiciones, mismas que hoy impiden suspender el servicio a las tomas domésticas. Esto implica equipar a los organismos operadores con los recursos materiales y humanos indispensables para que puedan realizar todas esas tareas en tiempo y forma
- Crear el **Consejo Consultivo Estatal del Agua** para que, desde ahora, todos los sectores de la sociedad puedan opinar, asesorar y recomendar en, por lo menos, diez (*) temas que son clave para administrar correctamente los servicios del agua. (*) Leyes, Ingeniería Ambiental, Ingeniería Hidráulica, Riego, Costeo, Valuación de Planta, Finanzas, Comercialización, Tarifas y Comunicación Social

4. Iniciativa de Nueva Ley del Agua para BC: Tan pronto como se termine la tarea trazada en el punto 2 podrá comenzar a elaborarse la iniciativa para la Nueva Ley del Agua para BC, conforme al siguiente proceso:

- En una sesión conjunta de los Consejos de Administración de las CESP's y de la CEA proponer la nueva estrategia que se recomienda para lograr el propósito de administrar óptimamente los servicios del agua para todos los usos en cada rincón de BC, misma que emanaría de los resultados de todos los estudios realizados (puntos 1 y 2) por los consultores
- Una vez refinada y acordada esta estrategia, se presentaría al Consejo Consultivo Estatal del Agua para obtener su retroalimentación

- Con base en la estrategia seleccionada se revisaría el marco jurídico vigente para los servicios del agua en BC para identificar los ajustes indispensables para que su implementación sea viable: con estos ajustes se conformará la Iniciativa de Nueva Ley del Agua para BC
- Esta Iniciativa de Nueva Ley del Agua para BC la consultaría el Ejecutivo del Estado con la correspondiente Comisión del Congreso del Estado, para refinarla y acordarla antes de entregarla formalmente para su examen y eventual aprobación

CONTINUIDAD

- Este documento será distribuido selectivamente para fines de retroalimentación, y con el interés de promover la implementación de sus recomendaciones
- El Dr. Vera está interesado en realizar los estudios de demanda y tarifas, y colaborar en la tarea de conformar la estrategia integral y guiar su implementación

AVS 24 I 17

tarifar@yahoo.com

Nota

El Dr. Alonso Vera Salazar (1950) es ensenadense, consultor independiente en planeación y tarifas de servicios públicos, y reside en el Valle de Guadalupe, B.C.

Desde hace **29** años (1988) ha participado en el campo del agua potable, y ha elaborado **55** estudios de tarifas y/o mercados para **42** diferentes organismos operadores públicos, municipales o estatales, y también para los organismos concesionados a la iniciativa privada en Aguascalientes y en Cancún-Isla Mujeres-Playa del Carmen.

El Dr. Vera es matemático (UNAM, 1971) y cuenta con maestría (M.Sc.,1973) y doctorado (Ph.D., 1975) de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA).