

Reestructuración de las tarifas: hacia una gestión justa y equitativa en la Ciudad de México

Martha Delgado Peralta¹

Introducción

La importancia del agua en la vida humana es central y multidimensional, no sólo por ser un elemento indispensable para los ecosistemas y, por lo tanto, para la subsistencia de todo ser vivo, sino porque es necesaria para el desarrollo social y económico de toda comunidad.

Garantizar el derecho al agua de las poblaciones de la Zona Metropolitana del Valle de México representa un reto mayúsculo para quienes gobiernan y pretenden gobernar la megalópolis. Los graves signos de agotamiento que los cuerpos lacustres muestran a causa de la sobreexplotación y la contaminación, obligan a un replanteamiento de las políticas públicas que hasta ahora se han seguido en la administración del recurso hídricos.

Por ello, la gestión integral del agua plantea un problema que abarca aspectos de carácter urbano, ambiental, económico, social, cultural, fiscal e institucional.

Andrés Roemer nos advierte en su libro “Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua” que hasta la fecha la política pública hidráulica ha estado dirigida a la cuestión de cuándo y de qué manera desarrollar suministros de agua adicionales y no a la utilización eficiente de los suministros existentes.

¹ Diputada Independiente, Asamblea Legislativa del Distrito Federal/ Secretaria Técnica del sector social de la Alianza Mexicana por una Nueva Cultura del Agua.

Esto esta relacionado con el hecho de que la escasez del agua en la Ciudad de México ha traído consigo graves consecuencias no sólo dentro de su territorio, sino también para el de aquellas zonas de las que, desde hace varios años, se extrae agua para el abastecimiento del vital líquido para sus habitantes.

La problemática del agua en el Valle de México

A pesar de que el Distrito Federal cuenta con los suficientes cuerpos de abastecimiento de agua potable, éstos están contaminados en un 70%, por lo que depende cada vez más de fuentes externas para garantizar el servicio a la población.

En la actualidad existe una sobreexplotación del acuífero de 120%, más de un millón de personas no tienen agua entubada, una de cada dos personas no paga el líquido que consume y se nos fuga por la red el 37% del recurso hídrico, indicadores que reflejan una situación crítica que afecta principalmente a las zonas marginadas de las delegaciones Iztapalapa, Tlalpan, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón.

Desde hace 50 años, el estado de México abastece de agua potable a la ciudad de México, situación que ha generado también serios problemas de sobreexplotación de las cuencas ubicadas en el territorio de dicha entidad.

Para el Distrito Federal este esquema de distribución del agua ha servido para compensar la disminución de la disponibilidad per cápita del recurso hídrico que provee la Cuenca del Valle de México, que en las últimas décadas decreció 46%. Pero también ha significado el creciente descontento de las poblaciones del Estado

de México que consideran con legítima preocupación que el suministrar agua a la capital merma su disponibilidad.

El caudal aportado al Distrito Federal, de fuentes ubicadas en el Estado de México, representa el 50% de nuestro abasto, lo que significa 565 millones de metros cúbicos anuales. De estos, 303, provienen de la cuenca del Río Balsas, 148 de la Cuenca del Lerma y 114 de la Cuenca norte del Valle de México.

Se estima que la cuenca del Pánuco y la del Valle de México, están sobreexplotadas con más de 200 pozos perforados, situación que afecta a los municipios de Chiautla, Ecatepec, Melchor Ocampo, Jaltenco, Valle de Chalco, Coyotepec, Nezahualcóyotl y Chalco, entre otros. La demanda sigue aumentando mientras la disponibilidad del recurso hídrico en el acuífero se reduce ante los graves signos de sobre explotación de un 130 por ciento.

Estas cifras reflejan el enorme reto que los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para abastecer a sus poblaciones con agua de calidad y en cantidad suficiente para resolver sus necesidades de vida. Dado que ambas zonas se abastecen de las mismas fuentes, en el futuro habrá que enfrentar una demanda de agua para más de 21 millones de personas en los próximos 10 años.

Como es de suponerse, la dependencia del Distrito Federal de fuentes externas de abastecimiento del recurso hídrico puede condicionarse en un futuro inmediato debido al crecimiento de la demanda en la zona conurbada, que en un futuro puede

significar la restricción de los caudales externos actuales que provienen de Lerma y Cutzamala, y el de Temascaltepec que se ve como potencial abastecedor.

Lo cierto es que resulta irracional que las autoridades sigan planteando como única solución viable para dotar de agua a los habitantes del Distrito Federal el traer agua de otras cuencas. Las cifras que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal presentó en su Tercer Informe de Gobierno demuestran claramente que no existe justificación técnica para importar más agua

Explico: el abastecimiento de la Ciudad de México (35.3 m³/seg) se compone del agua que le proporcionan las fuentes internas, 66% del total (23.4 m³/seg) y las externas o de exportación, 34% (11.9 m³/seg). Sin embargo, resulta alarmante que del abastecimiento, se pierde en fugas 12.35 m³/seg del caudal, lo que representa un 35% del recurso hídrico.

Ello indica que las fugas en la red de distribución de agua potable (12.35 m³/seg), superan al caudal proporcionado por las fuentes externas (11.9 m³/seg), por lo que se puede concluir que no existe justificación técnica para importar más agua, cuyas obras de infraestructura son sumamente costosas. El Gobierno del Distrito Federal tendría que priorizar en sus presupuestos la sustitución y sectorización de la red de distribución de agua potable, y la captación de agua pluvial. Por el suelo de conservación escurren 3.4 metros cúbicos de agua por segundo (m³/s), que representan mas de 1.5 veces la demanda de agua de los próximos diez años del Distrito Federal y que por falta de infraestructura hidráulica, ahora se pierden en el drenaje urbano. lo que permitiría la autosuficiencia en el abastecimiento.

Pero junto con éstas acciones, es urgente desarrollar estrategias para frenar la sobreexplotación del acuífero y un saneamiento de las finanzas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que actualmente opera en números rojos ante la poca recaudación que se logra por el servicio que se brinda.

Reestructuración de las tarifas: hacia una gestión justa y equitativa en la Ciudad de México

Con todos los indicadores sobre la gestión del agua en números rojos, se hace necesario elaborar una propuesta de reestructuración de las tarifas de cobro por derechos del agua, la reorientación de los subsidios y la introducción de incentivos para el ahorro y el uso del agua tratada, como acciones que ayudarían a fortalecer el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, primero en su autosuficiencia financiera y segundo en el incremento de su presupuesto para invertir en infraestructura hidráulica.

El tema de la reestructuración tarifaria es sumamente delicado, y a menudo se mal interpreta como un aumento a las tarifas. Por un lado, las mismas voces que claman por garantizar el derecho humano al agua se manifiestan en contra de una reestructuración tarifaria, cuando el agua más cara de la ciudad la paga la gente más pobre. Los subsidios que alcanzan hasta un 400% benefician preponderantemente a familias con niveles medios y altos de ingresos.

La estructura tarifaria vigente cobra lo mismo el metro cúbico a personas que reciben agua contaminada o un servicio de mala calidad. Por otro lado, algunas

propuestas de reestructuración de la Comisión del Agua no hacen un análisis profundo de la problemática y simplemente proponen aumentarle a todos el 5%, lo cual lejos de ser una medida para ofrecer mayor justicia y equidad, resulta en una vulgar elevación del costo.

Una propuesta de reestructuración tarifaria por derechos de agua de uso doméstico sería y viable, debe permitir que el cobro del recurso hídrico sea justo y equitativo, debe garantizar el acceso de toda la población por lo menos a 30 litros diarios de manera gratuita, tanto para las personas que cuentan con red como para aquellas que no cuentan con acceso a ella; debe dirigir los subsidios a los sectores más desprotegidos, y sobre todo permitir un esquema financiero capaz de hacer que la recaudación, las tarifas y la operación consoliden al Sistema de Aguas como un organismo autónomo y sólido. Ante las fuertes presiones para privatizar los servicios de agua en las grandes ciudades, consideramos que deben fortalecerse los organismos públicos y lograr una eficiencia óptima.

Mientras se pide a los ciudadanos que ahorren y que paguen, aún cuando no puedan participar en la toma de decisiones, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México no cuenta con los recursos financieros suficientes para mejorar la infraestructura hidráulica que presenta un serio deterioro e indicios de obsolescencia. Tampoco se ha tenido la visión para garantizar la recarga del acuífero protegiendo el suelo de conservación, ya sea por omisión en la aplicación de la ley o por falta de capacidad para la inspección y vigilancia.

La única forma de asegurarnos un servicio público eficiente en el mediano y largo plazo es saneando las finanzas del Sistema en una estrategia de tres vías: reestructurar las tarifas para hacerlas más justas y equitativas, abatir la cartera

vencida y reinvertir los recursos del agua en el agua. Sin ello, las tentaciones de privatización del servicio van de gane.

La Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual presido, elabora una propuesta de reestructuración de las tarifas que beneficie a la población sin acceso a la red o que vive cotidianamente los estragos de un servicio deficiente y de mala calidad. La propuesta no se basa en la idea simplista y quizás políticamente incorrecta de aumentar el precio del agua, sino en lograr equidad y justicia para que la gente más pobre no sea la que pague más caro el servicio, que es lo que actualmente ocurre.

Hoy paga lo mismo una familia cuya toma recibe agua por tandeo, una o dos veces a la semana, en ocasiones de calidad dudosa, que una familia que recibe agua potable 24 horas al día todo el año. Además, la estructura tarifaria actual en bloques castiga a la población con menos ingresos, pues las viviendas con mayor hacinamiento pagan más caro el servicio por concentrar un número mayor de personas por toma.

Esto hablando de quienes tienen conexión, que pagan un promedio de 2 pesos por metro cúbico de agua potable (aunque el Gobierno subsidia 8 pesos de cada metro cúbico consumido). Las familias que se abastecen por medio de pipas pagan a 15 pesos el metro cúbico aún cuando tienen que acarrearlo, y por supuesto sobreviven con agua embotellada, la cual tiene un costo de hasta 10 mil pesos el metro cúbico. Así, el ajuste o reestructuración de las tarifas del agua representa la posibilidad de hacer frente al desafío de garantizar el derecho humano al agua y para revertir la insuficiencia de inversión en la infraestructura hidráulica.

La propuesta de la Comisión Especial del Agua plantea una tarifa lineal progresiva en la cual se transparenta el cobro, y se propone ir eliminando gradualmente los subsidios a tomas de uso doméstico cuyos usuarios tienen servicio de alta calidad los 365 días del año y habitan en colonias con altos niveles de ingreso, así como dirigir los subsidios y disminuir los cobros a zonas que no tienen acceso a la red, reciben el agua por tandeo o es de dudosa calidad.

La reestructuración de tarifas tendría que ser una prioridad: el Sistema de Aguas tiene un cartera vencida que supera los 3 mil millones de pesos anuales; la eficiencia recaudatoria es de apenas el 50% y las fugas alcanzan el 37%. El agua que se ahorraría sustituyendo las redes ayudaría a que las presiones alcancen para otorgar el servicio a Iztapalapa o Gustavo A. Madero. Esto sólo se puede lograr mediante modificaciones legales y tarifarias.

La propuesta también ayudaría a fortalecer la gestión pública del agua, con la convicción de que la responsabilidad de garantizar el acceso de los ciudadanos al agua es del Estado, y de que la privatización de los servicios no es el único camino para financiar, modernizar y hacer eficientes las instituciones.

Por otro lado, es indispensable incrementar a un 90% la eficiencia recaudatoria del Sistema de Aguas, que actualmente está en alrededor del 70%, para estar en posibilidad de diseñar un mecanismo financiero que permita reinvertir los recursos del agua en el agua, y abatir la cartera vencida que se calcula en por lo menos 3 mil millones de pesos anuales.

El problema del subsidio, tal y como permanece hasta ahora se debe a que son los habitantes de zonas marginadas, en donde hay poca disponibilidad de agua, los que menos se benefician del subsidio y por tanto terminan pagando el agua más cara de la ciudad. Por ello se hace necesaria la aplicación de un criterio de equidad social que no demerite la eficiencia económica.

Las tarifas deben ser el resultado de un análisis de la estructura actual en relación a la suficiencia para cubrir costos de adquirir, extraer, conducir y distribuir el agua, descargarla a la red de drenaje, tratar las aguas residuales, y mantener y operar la infraestructura hidráulica necesaria para ello.

Sin duda estas propuestas deben ir acompañadas de alternativas innovadoras para desarrollar una nueva cultura del agua que permita el ahorro de altos volúmenes, el reciclaje del agua y el uso de aguas residuales.

En este contexto se hace necesaria una gestión con enfoque integral, que prevenga la contaminación y recupere la salud de los ecosistemas, impulse la participación ciudadana proactiva y mantenga una racionalidad económica para los usos privados que permitan sostenibilidad y equidad social.

Los gobernantes no pueden eludir la responsabilidad de asegurar progresivamente el acceso al agua de forma equitativa y sin discriminación a sus poblaciones, pero sobre todo de adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho humano, tanto a través de leyes y principios del derecho internacional, como de políticas adecuadas, como lo establece el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, del que nuestro país es signatario, así como el promover una nueva cultura del agua, que genere una nueva ética en el manejo del recurso hídrico.

Sin embargo, la falta de acuerdos metropolitanos que permitan dimensionar la atención a estos problemas, es un factor que ha incidido en la problemática que se vive actualmente. Por ello se requiere de una importante coordinación entre legisladores, autoridades y representantes de distintos sectores sociales de ambas entidades, para diseñar una estrategia que permita una mejora significativa en el manejo del recurso hídrico de la Cuenca del Valle de México, tomando en consideración la necesidad de promover el cobro equitativo del servicio, una distribución de competencias clara y la eficiencia de la gestión del agua; el diseño de mecanismos financieros y fiscales que permitan reinvertir en el sector y el desarrollo de una cultura de participación y ahorro por parte de la comunidad. Asimismo, todos los órdenes de gobierno deben introyectar en sus políticas públicas la premisa de que el acceso al agua como derecho humano es irrenunciable.

Finalmente quiero mencionar que no tenemos posibilidad de revertir las tendencias que amenazan con agotar los recursos hídricos de la cuenca, sin una modificación de fondo en las relaciones entre los usuarios y los gobiernos que prestan el servicio, y en el caso del Distrito Federal, incluye también a las empresas privadas que hoy operan cuatro concesiones recién otorgadas. La gestión del agua ha de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación de la ciudadanía no debe acotarse al pago y al ahorro como se ha pretendido.

Los ciudadanos tenemos derecho al agua, y también tenemos derecho a la información, derecho a la participación y derecho a la justicia en la gestión del agua, y éstos derechos solamente pueden garantizarse a través de una apertura del sector hacia una gestión más democrática.

Bibliografía:

- Andrés Roemer, "Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua". UNAM.
- Ensayo temático: "Calidad del Agua en la Ciudad de México", Raúl Pérez Amescua, 2004; elaborado para la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Estudio de prefactibilidad para la recarga del acuífero en el Suelo de Conservación del Distrito Federal, Ing. Fernando Menéndez. Estudio elaborado en colaboración con el Gobierno del Distrito Federal y Fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, Madrid, 18 de febrero de 2005. Texto editado por la Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Comentario General No.15 de los DESCAS