

Programa para la Construcción y rehabilitación de Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (SO75)

Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015

Posición CONAGUA (ante los hallazgos del Evaluador)

Hallazgos de Fin 1

(...) se ha notado un cierto rezago en el ritmo del aumento de la cobertura tanto en agua como en alcantarillado en 2014 respecto a 2012 (MIR 2014), lo anterior a pesar de que se observa una recuperación entre 2013 y 2014. Preocupar también la baja de los indicadores de propósito entre 2012 y 2014 (22.85% para el agua potable y 18.53%). El presupuesto ejercido ha ido paulatinamente aumentando. Una de las explicaciones de lo anterior podría radicar en el hecho de que se han destinados más recursos al mantenimiento de obras hechas. Así tanto la cobertura como el acceso de población nueva a un servicio que antes no tenían han aumentado menos que en años anteriores. Se sugiere lo anterior ya que es una de las orientaciones de la tercera fase del Programa, sin embargo, no se hace hincapié sobre lo mismo ni en las reglas de operación ni en la constitución de un indicador que permitiera conocer las inversiones hechas en obras de mantenimiento.

Posición CONAGUA

Es importante puntualizar que el alcance de 262% sobre la meta programada en agua potable en 2012 fue posible, en gran medida, merced al apoyo presupuestal adicional otorgado a los gobiernos de las entidades federativas afectadas por la sequía extrema registrada ese año. Asimismo, que en 2012 se construyeron 866 obras nuevas de agua potable frente a las 523 reportadas en 2011. Estos elementos deberían tomarse en cuenta al momento de medir y comparar alcances.

En cuanto a la disminución progresiva en el número de habitantes beneficiados anualmente, habría que tomar en cuenta que en años recientes el Programa SO75 ha centrado sus esfuerzos en las localidades más pequeñas y alejadas, que hasta entonces no habían podido atenderse. Localidades que mayoritariamente cuentan con una población menor a 1,000 habitantes, y a veces hasta menor a 500 (el promedio de habitantes por localidad atendida entre 2010 y 2014 es de 468). Como es de entender, esto se traduce en un menor número de habitantes beneficiados a nivel nacional al cierre del ejercicio.

A lo anterior debe sumarse que el costo *per cápita* se incrementa a medida que las localidades son más dispersas y menos pobladas, respecto del costo de atender una localidad con población mayor, normalmente más cercana a la capital del estado o del municipio. Es decir, que la dispersión y alejamiento de estas localidades repercute en un mayor costo del proceso constructivo.

Otro aspecto a considerar es el referente a la estructura financiera del Programa SO75: anteriormente se tenía un *pari passu* de 50% federal-50% estatal, que se traducía en un incremento considerable de las metas programadas con el PEF. En la actualidad, la estructura financiera es de 70% federal-30% estatal, con casos de 80% federal-20% estatal y hasta de financiamiento 100% federal si la localidad se ubica en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Estas modificaciones han repercutido negativamente en el número de habitantes beneficiados anualmente.

Hallazgo Relevante 1

La EXT 2013 insiste en que la sostenibilidad del Prossapys radica en su apoyo a la creación y al fortalecimiento de las figuras organizativas para la prestación de los servicios en localidades donde difícilmente puede operar los ejecutores locales. Si bien este mecanismo ha funcionado, el indicador de componente (Porcentaje de figuras organizativas constituida y capacitadas para la prestación de los servicios) enseña que en 2014, apenas superó la meta planteada que en 2011 se había ampliamente rebasado (480.2%). Esto sugiere que la inversión en ese rubro fue menor o bien puede significar que se destinaron más recursos al fortalecimiento de figuras organizativas ya existentes que a la creación de nuevas. En este caso, no existe un indicador que nos permita conocer la proporción de organizaciones nuevas de las organizaciones ya existentes que han recibido recursos.

Posición CONAGUA

El alcance de este indicador es proporcional al número de localidades atendidas (beneficiadas con infraestructura de agua potable y saneamiento) a través del Programa S075: a mayor número de localidades atendidas, mayor número de figuras organizativas constituidas y capacitadas. En 2011 se programaron 164 obras de agua potable y 110 obras de alcantarillado (la MIR se registra con antelación no sólo a la suscripción de Anexos de Ejecución y Técnicos, sino incluso a la aprobación del PEF respectivo. Es decir, considerando únicamente un estimado del presupuesto federal para el Programa. Por tal motivo, en 2011 se programaron 164 obras de agua potable y 110 de alcantarillado (274) y en esa proporción se programó el número de Figuras Organizativas (273). Al cierre del ejercicio se reportó la construcción de 820 obras nuevas (523 de agua potable y 297 de alcantarillado), 151 obras de rehabilitación (136 de agua potable y 15 de alcantarillado) y la instalación de 2,513 sanitarios rurales. Obras que en conjunto beneficiaron a 1,314 localidades (hay obras que benefician a más de una localidad), lo que se tradujo en 1,314 Figuras Organizativas constituidas y capacitas.

Como puede verse, la programación de las metas 2011 de obras y Figuras Organizativas fue demasiado conservadora. Por ello, en años más recientes se ha procurado hacer una programación de metas que considere no sólo el presupuesto estimado sino también los resultados promedio observados en ambos indicadores. A esto se debe, en mayor medida, que en años posteriores a 2012 el porcentaje de alcance de las metas no difiera tanto de lo programado.

Hallazgo Relevante 2

La tercera fase del Prossapys contempla la posibilidad de abrir los criterios de elegibilidad a las pequeñas localidades urbanas entre 2500 y 10000 habitantes. Sin embargo no se logró implementar esquemas sostenibles. La EXT 2013 (130) informa que solo un caso contra 15 programados en localidades de este rango se ejecutó.

La probable causa está relacionada con la falta de incentivos financieros para ampliar la cobertura y los servicios en las localidades de este rango de población cuando se presentan otras necesidades o prioridades. Dichas localidades pueden tener características de alejamiento o marginación muy cercanas a las localidades rurales de menos de 2500 habitantes. Quizás la fusión de los programas APAZU y PROSSAPYS, prevista en la Estructura Programática 2016, pueda contribuir a promover de forma más adecuada la reorientación de fondos hacia las localidades de 2500 a 10000 habitantes.

Posición CONAGUA

Una causa probable de la falta de interés mostrados por los ejecutores estatales ha sido que para poder participar dentro del Programa S075 con este tipo de obras, siendo en términos técnicos

localidades “urbanas”, tendrían que ceñirse a la Normatividad del BID, lo cual no le atrae pues para un ejecutor acostumbrado al APAZU son demasiados requisitos a cubrir... para terminar haciendo algo que de hacerlo a través del APAZU les resultaría menos complicado.

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto original observó un incremento considerable en 2012 (29%) pero desde entonces ha descendido (-3% en 2013 y -0.2% en 2014). Tanto el presupuesto modificado como el ejercido no registraron baja alguna y se sitúan a niveles superiores que el presupuesto original. Entre 2011 y 2014, el presupuesto ejercido ha presentado un incremento continuo de 26.72% y en 2014, superó en un 9.69% el presupuesto original. Los recursos aportados por los estados han ido a la baja, debido a los cambios que ha sufrido el esquema de financiamiento del programa los últimos años, por lo cual la parte de la Federación puede alcanzar el 100% en los municipios de la cruzada en contra del hambre.

Posición CONAGUA

Como se comentó en el Hallazgo de Fin 1, el costo por habitante beneficiado con el Pp S075 se incrementa a medida que las localidades a atender son las más dispersas y menos pobladas (esto comparado con el costo de atender localidades más cercanas a las capitales de los municipios y de los estados). Es decir que la dispersión y alejamiento de estas localidades repercute en un mayor costo del proceso constructivo y por ende, del costo *per cápita* de las obras.

Otro factor significativo es el referente a la estructura financiera del Programa S075: anteriormente el *pari passu* establecido era de 50% financiamiento federal-50% financiamiento de la contraparte estatal. Estructura que posibilitaba un incremento considerable de las metas programadas con el PEF. En la actualidad, la estructura financiera definida es de 70% de inversión federal frente a apenas un 30% de la contraparte estatal, con casos de financiamiento 80% federal-20% estatal y de hasta 100% federal si la localidad se ubica en los municipios definidos como prioritarios por Sedesol en el Programa Nacional *México sin Hambre*. Además, mientras al inicio de *Sin Hambre* los municipios los definidos por Sedesol eran 400, a partir de 2014 han pasado a más de mil (1012). Esto afecta los alcances del Programa S075 debido a que en el Numeral referente a los Montos de Apoyos de las Reglas de Operación se establece que si la localidad programada a beneficiar se ubica en uno de esos municipios, el financiamiento puede ser hasta 100% federal:

“Tabla 8.2. Porcentaje de apoyo federal.

(...) Así mismo se podrá asignar hasta el 100% de recursos federales en los siguientes casos:

[...]

-Para localidades de municipios considerados por la SEDESOL en el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE) y con cobertura de agua hasta 20%.

[...]”

Creemos que lo aquí comentado debería ser tomado en cuenta a la hora de medir la *Evolución el Presupuesto*, pues esto ha venido a repercutir –negativamente– en el número de habitantes beneficiados anualmente.

Retos y Recomendaciones

1. *La efectividad del programa radica en el fortalecimiento de los ejecutores y por otro lado, de la atención social y la participación ciudadana. Sin embargo, se nota una baja entre el presupuesto adoptado y el presupuesto modificado de los conceptos y componentes de fortalecimiento institucional de los ejecutores y de atención social y participación comunitaria (tabla 5.3.3, EXT 2013: 143). Se recomienda proporcionar al evaluador una tabla similar para poder evaluar en el tiempo esta repartición.*

2. Las ROP 2014 obligan al ejecutor a informar del monitoreo de la operación y del mantenimiento de las obras construidas (ASM 2014). Sin embargo, no se dispone de indicadores que permitan evaluar el desempeño del Programa en este sentido. Se sugiere considerar esta dimensión al momento de crear la nueva MIR después de la fusión con el programa APAZU.

3. La EXT 2013 enfatiza la necesidad de mayor flexibilidad en la operación del Programa, lo que dificulta la contabilización en tiempo de los beneficiados (Modificatorios a Anexos 2014)

Posición CONAGUA

1.- Debido a que la definición de las obras y acciones del Programa S075, así como la ejecución de las mismas, es responsabilidad de los gobiernos estatales, la CONAGUA no puede imponer el tipo de obras y acciones a realizar cada año, ni tampoco el monto de presupuesto destinado a las mismas. En lo que respecta a las acciones de fortaleciendo institucional sólo participan las entidades federativas cuyos gobiernos así lo deciden. A esto debe sumarse que las restricciones en materia de ejercicio del presupuesto federal influyen en que la aportación de la CONAGUA sea menor a la de los gobiernos estatales (como puede observarse en el cuadro siguiente):

Programa S075
Inversión aplicada en el componente de desarrollo institucional

Año	inversión aplicada*		
	federal	estatal	total
2010	3,713,526.73	6,038,008.81	9,751,535.54
2011	7,494,900.35	8,254,326.37	15,749,226.72
2012	2,741,185.70	10,215,111.99	12,956,297.69
2013	8,000,579.11	8,207,695.56	16,208,274.67
2014	6,108,478.80	10,301,922.37	16,410,401.17
total	28,058,670.69	43,017,065.10	71,075,735.79

*pesos corrientes

2.- No es factible incluir (en la MIR 2016) un indicador que mida el Monitoreo del Mantenimiento. Entre otras razones porque no se dispone de una línea base desde la cual partir para poder efectuar la medición de su evolución. Otra razón que influye en esto es que no todos los estados programan acciones y en esa medida, los resultados y medición del indicador serían pobres.

Lo anterior no significa que no se tenga el registro de los estados que sí cumplen con la presentación de su *Plan Anual de Monitoreo del Mantenimiento y Prestación de Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento*, así como del informe de resultados del mismo (que deben presentar al cierre del ejercicio). Desafortunadamente, no son todos los participantes del Programa.

3.- Efectivamente, la flexibilidad operativa no siempre ha sido benéfica para la ejecución del Programa S075, pero esto (el permitir que se suscriban Anexos Modificatorios cuando el ejercicio ya está muy avanzado o el otorgamiento de prórrogas para concluir el programa anual más allá del 31 de marzo del año siguiente), ha tratado de reducirse a su mínima expresión (eliminando la posibilidad de prórrogas en las Reglas de Operación). Desafortunadamente, en no pocas ocasiones, la autorización de prórrogas o de suscripción de Anexos Modificatorios ya muy avanzado el ejercicio (a partir de septiembre) son resultado de acuerdos entre las más altas autoridades.