

El programa de infraestructura hidroagrícola de agua potable,  
alcantarillado y saneamiento dentro del Presupuesto de Egresos  
de la Federación 2005 / El caso del estado de Guerrero\*

*Beatriz Mojica Morga\*\**

El presente artículo tiene el objeto de analizar los alcances del Programa de Infraestructura Hidroagrícola de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, tomando como referencia las disposiciones generales aplicables y como caso concreto las asignaciones otorgadas al estado de Guerrero.

Para ello, el documento se divide en seis apartados: el primero contiene disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación respecto al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, el segundo menciona aspectos de la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tercero se refiere a las reglas de operación del programa señalado y el cuarto trata sobre los índices de marginación

---

\* En la elaboración del presente documento conté con la colaboración del licenciado Lauro Baltierra Cabrera, secretario técnico del Área de Desarrollo Económico del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

\*\* Diputada federal por el PRD. Integrante de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LIX Legislatura.

reportados para el estado de Guerrero. En el quinto apartado se plantean alternativas que se formularon para concretar la aplicación de los recursos disponibles para obras de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dado que los recursos asignados rebasaron la capacidad económica del Gobierno del Estado y de los municipios, situación que puede existir en otros estados de la república, y en el sexto se comentan los avances en las negociaciones entre la Comisión Nacional del Agua (CNA) y el Gobierno del Estado de Guerrero

***Programas y proyectos de inversión para infraestructura hidroagrícola, agua potable, alcantarillado y saneamiento contenidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005***

El artículo 46 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PEF 2005) determina que los programas y proyectos de inversión, cuando sean nuevos o se destinen al desarrollo de la infraestructura de hidrocarburos, eléctrica y de transporte, incluidas carreteras, cuyo monto total de inversión sea mayor a 100 millones de pesos y, en el caso de infraestructura hidráulica, mayor a 50 millones de pesos, deberán contar con el dictamen favorable sobre el análisis de factibilidad técnica, económica y ambiental y, en su caso, sobre el proyecto ejecutivo de obra pública.

Por su parte, el artículo 68 dispone que las reglas de operación de los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, a cargo de la Comisión Nacional del Agua, deberán contener disposiciones que sujeten el otorgamiento de los subsidios a los municipios y organismos operadores de agua potable y alcantarillado a que éstos hayan formalizado su adhesión a un acuerdo de coordinación celebrado entre los gobiernos federal y estatal.

En dicho acuerdo se pactará el compromiso jurídico sancionado por sus ayuntamientos o, en su caso, por las legislaturas locales, para implantar un programa de corto y mediano plazo, definido en coordinación con la Comisión Nacional del Agua, que incluya metas cuantitativas intermedias y contemple un incremento gradual de la eficiencia física, comercial y financiera, procurando especialmente

establecer tarifas que reflejen el verdadero costo de ofrecer los servicios, con objeto de alcanzar la autosuficiencia de recursos en dichos organismos, así como asegurar la calidad y permanencia de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a la población.

Se determina, además, que en los programas de infraestructura hidroagrícola, tendrán prioridad las obras de pequeña y mediana irrigación que mejoren la eficiencia en el uso del agua en regiones pobres, destinando un monto no menor a 10 por ciento del presupuesto total asignado a estas necesidades.

### ***Controversia constitucional del Ejecutivo Federal por el PEF 2005***

Con fecha 30 de noviembre de 2004, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, dentro de las cuales se consideran las asignaciones otorgadas al Programa de Infraestructura Hidroagrícola, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

En principio, el Ejecutivo Federal procede a indicar, en el apartado *B* de las Observaciones Específicas, numeral 39, referentes a los anexos 19 y 19 *B* del PEF 2005, la distribución relativa al ramo administrativo 16 (Medio Ambiente y Recursos Naturales), donde se reasignó un gasto por 8 319.1 millones de pesos (mdp), de los cuales 5 200.0 mdp se destinan para la Comisión Nacional del Agua y el resto a otros conceptos.

Además, se consigna que, en la reasignación de los citados 5 200.0 mdp, éstos se desagregan por entidad federativa y se distribuyen así: para el Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAzu), 3 713.9 mdp; para el Programa de Sostenibilidad de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Prossapys), 486.9 mdp; Frontera Norte, 164.1 mdp; Programa de Agua Potable y Protección a Centros de Población (PCP), 815.4 mdp; y Agua Limpia, 19.7 mdp.

En forma adicional, el Ejecutivo Federal indica que en el anexo 19 *B*, se asignan proyectos de inversión para agua potable en zonas rurales y urbanas, drenaje y saneamiento por entidad federativa por

un total de 7 922.8 mdp y para Proyectos de Infraestructura Hidro-agrícola la cantidad de 2 991.8 mdp.

En este ámbito, el Ejecutivo Federal observa, entre otros aspectos, los siguientes:

- En la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados no puede soslayar el sistema de planeación nacional de desarrollo establecido en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación.
- Es inaceptable que el Legislativo designe el tipo de proyectos de inversión, su localización y, más grave aún, la asignación de recursos, porque la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, de conformidad con el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales.
- El artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala que el Ejecutivo Federal determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a los estados, municipios, instituciones o particulares.
- La distribución de recursos para el tipo de proyectos enlistados en el nivel de entidades federativas es imprecisa, ya que se indica para agua limpia una distribución por entidad federativa por un total de 19.7 mdp; sin embargo, se le asigna a cada una de las entidades federativas cero pesos.
- Existen imprecisiones en el caso de “pozos”; no se identifica si corresponden a perforación, equipamiento o rehabilitación, por lo que la ejecución es imposible. En otros casos, el proyecto sólo se identifica con el nombre de la localidad, sin que se indique el tipo de acciones por realizar.
- Los proyectos enlistados en el anexo 19 B, por sus características, son de competencia municipal o estatal, a través de los organismos operadores de agua; y la Federación participa mediante mezcla financiera para la realización de las obras enlistadas, excluyendo las que son competencia de los municipios o del Distrito Federal, en su caso.
- Son imprecisas las descripciones de los proyectos, ya que, por ejemplo, en **Guerrero** y Michoacán se asignan recursos

para construcción de pozos, sin indicar si va a ser perforación, equipamiento o ambas, y si además tiene viabilidad para un proyecto productivo.

Con ello y como es del conocimiento público, la Cámara de Diputados no aceptó las Observaciones del Ejecutivo Federal al PEF 2005, por lo que este último presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tiene una amplia relación con el documento de observaciones.

Acto seguido, con fecha 22 de diciembre de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó conceder la suspensión de la aplicación del gasto público en algunos rubros del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por un monto de 4 195 mdp, solicitada por el Ejecutivo Federal, entre los cuales no se contemplan los programas de Infraestructura Hidroagrícola. Esto es, el anexo 19 *B* del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 se encuentra impugnado en la controversia constitucional; sin embargo, no fue objeto de suspensión por parte de la Corte. El 17 de mayo de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada la controversia constitucional sobre el PEF 2005:

...declara la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda.

De igual forma, la Corte señaló que la resolución de suspensión únicamente aplica en un monto de 4 195 mdp, por lo que para aquellas partidas

...que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los conceptos y cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos.

En consecuencia y a ocho meses de inicio del ejercicio presupuestario, se tiene que el Ejecutivo Federal ha ejercido el presupuesto de

manera discrecional, sin acatar las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos 2005, y aplicando mecanismos de restricción como son las Reglas de Operación de los programas que vienen a constituir candados para el ejercicio pleno del presupuesto.

Esto último se presenta en los programas de Infraestructura Hidroagrícola, donde legisladores, conjuntamente con el Gobierno del Estado de Guerrero, hemos realizado gestiones varias ante la Comisión Nacional del Agua, para obtener el beneficio comunitario que significaría ejercer el total de los recursos públicos que la Cámara de Diputados tuvo a bien aprobar para dichos programas, a pesar de que hemos encontrado siempre diversos obstáculos por parte de las autoridades federales.

### ***Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento***

La Comisión Nacional del Agua, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene bajo su responsabilidad la aplicación de las reglas de operación para los programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, las cuales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 2001, y que, con sus modificaciones del 19 de marzo de 2002 y 7 abril y 1º de septiembre de 2003, se encuentran vigentes. Dichos programas se llevan a cabo a través de dos modalidades:

- a) los que ejecutan los usuarios y gobiernos estatales con recursos transferidos por la CNA y que incluyen cuatro programas hidroagrícolas y tres de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, y
- b) los que ejecuta en forma directa la CNA.

En dichas reglas se especifica, en el numeral II (Del objeto y aplicación de los programas), que:

- el monto máximo de apoyo federal no podrá ser mayor a 50 por ciento del costo total del proyecto; sólo en el caso de beneficiarios identificados como de bajos ingresos que residan en localidades de alta y muy alta marginación, de acuerdo a los índices municipales de marginalidad

1995 elaborados por el Conapo, el **apoyo federal podrá ser de hasta 90 por ciento.**

Para los efectos del ejercicio de los recursos de los programas, las Reglas indican que:

...las iniciativas de inversión identificadas, o constituidas, según el caso, por las solicitudes de los productores agrícolas, organismos operadores, o los planteamientos de los gobiernos estatales y municipales, así como los que deriven de otras instancias colegiadas del sector hidráulico, son sujetas de un análisis sobre su elegibilidad para ser incluidas en la cartera de proyectos del programa respectivo. Este análisis se realiza aplicando los criterios de elegibilidad de cada programa que se enuncia en las Reglas de Operación. En esta etapa de preinversión, todos los proyectos se justifican en primera instancia considerando su viabilidad técnica, socioeconómica y financiera que asegure su sostenibilidad.

### **Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento**

En el anexo 19 B del PEF 2005 se relacionan los proyectos y montos considerados como ampliaciones para el Programa de Agua Potable en Zonas Urbanas y Rurales, Drenaje y Saneamiento, en particular se asigna al estado de Guerrero un monto de 425.9 mdp. Conforme a la Reglas de Operación este programa se integra por tres componentes que atienden los siguientes aspectos:

#### *1. Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas*

Tiene por objetivo coadyuvar con los estados y municipios al mejoramiento de los sistemas ligados con estos servicios, en localidades con población mayor a 2 500 habitantes.

La participación federal respecto al costo total de los proyectos para mejoramiento de la eficiencia será de 45 por ciento en poblaciones de entre 2 500 y 100 mil habitantes y hasta de 40 por ciento en localidades con mayor población, y en el mismo orden de 40 y 35 por ciento para agua potable. Para saneamiento, en el caso de toda población con más de 2 500 habitantes la aportación será de 42 por ciento.

Como casos de excepción, en agua potable y saneamiento la CNA podrá aportar hasta 75 por ciento cuando se observe que la falta de estos servicios pone en grave riesgo la salud, el medio ambiente y la economía de la región.

### *2. Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales*

Se dirige al desarrollo y fortalecimiento de las instancias estatales y municipales, prestadoras de los servicios de agua y saneamiento a comunidades rurales menores de 2 500 habitantes, preferentemente con índices de muy alta y alta marginalidad, según los índices publicados para 1995 por el Conapo.

El gobierno federal podrá otorgar apoyos de hasta 42 por ciento de la inversión convenida, a excepción de las localidades de alta y muy alta marginación o de aquellas que presentan problemas de tracoma o que determine la CNA que presentan problemas asociados a contenidos altos de arsénico, sales, metales pesados o dureza, en las que el apoyo federal podrá ser de hasta 50 por ciento.

### *3. Agua Limpia*

El universo de atención son las localidades que cuentan con sistemas de abastecimiento de agua y las que se abastecen a través de fuentes naturales, dando atención prioritaria a las poblaciones marginadas y grupos indígenas que se ubican en zonas con problemas de morbilidad y mortalidad relacionados con el consumo de agua contaminada.

El apoyo económico que la CNA podrá aportar será: instalación y reposición de equipos de desinfección, preferentemente en localidades de alta y muy alta marginación, hasta por 50 por ciento del monto; suministro de hipoclorito y el monitoreo de cloro residual libre, apoyo que podrá ser hasta por 30 por ciento; ejecutar operativos preventivos contra enfermedades diarreicas, hasta por 30 por ciento; protección física de fuentes de abastecimiento, estarán sujetas a la realización de servicios específicos vinculados a la protección de obras de captación y saneamiento, que no podrá rebasar 40 por ciento; y para acciones de cultura del agua, en las que el apoyo federal podrá ser de hasta 50 por ciento.



Cabe señalar, que los recursos federales que otorga la CNA podrán ser de hasta por el monto definido en el PEF para el ejercicio fiscal correspondiente y las acciones se realizarán mediante una mezcla financiera de recursos federales, estatales, municipales y de aportación directa del organismo operador.

Los recursos de la CNA para estos programas son considerados subsidios y se ejercen de forma descentralizada con los gobiernos de los estados, mediante la formalización de acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución y técnicos. Estos recursos se ejercerán conjuntamente con la aportación financiera que corresponda a los gobiernos estatales, municipales y organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento de acuerdo con lo establecido en las reglas, tomando en cuenta los índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo.

### ***Índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo***

Considerando los índices municipales de marginación 1995 elaborados por el Conapo, se observa que en el estado de Guerrero se registra un índice de 1.91, que lo clasifica con un grado de marginación muy alto, siendo que en la materia que nos ocupa 43.7 por ciento del total de ocupantes de vivienda no cuenta con drenaje, 35.2 por ciento de las viviendas no tienen agua entubada y 75.9 por ciento de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos.

Con ello, el estado de Guerrero se ubicaba en el quinto lugar de entidades de la república con mayor grado de marginación, observándose que del total de la población, 44.5 por ciento se clasifica en los niveles de alta y muy alta marginación.

#### *Grado de marginación de localidades del estado de Guerrero, 1995*

	<b>Muy bajo</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Muy alto</b>	<b>Total</b>
Número de localidades	27	81	255	693	4 332	5 388
%	0.5	1.5	4.7	12.9	80.4	

Ahora bien, resulta alarmante que, en 1995, de 100 localidades con grado de marginación muy alto en el país, 48 de ellas se ubicaron en el estado de Guerrero, siendo éstas habitadas por población mayoritariamente indígena. Se observa, además, que de un total de 76 municipios, 66 por ciento, 50 jurisdicciones, registran niveles de alta y muy alta marginación.

***Alternativas propuestas a la Comisión Nacional del Agua para el ejercicio pleno de los recursos considerados en el PEF 2005 para los programas hidroagrícolas***

Se han celebrado varias reuniones con la CNA, donde la postura de las autoridades y legisladores del estado de Guerrero se ha orientado a obtener el beneficio total de los recursos asignados para los programas de Infraestructura Hidroagrícola contemplados en el PEF 2005.

Para ello, se plantearon las siguientes alternativas, mismas que se describen en orden de prioridad:

1. El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, presentado por el Ejecutivo Federal, establecía un monto de 11 745.6 millones de pesos para la Comisión Nacional del Agua, cifra que la Cámara de Diputados consideró insuficiente para atender las demandas de la población en las materias que esta dependencia atiende, por lo que asignó una ampliación por 7 565.4 millones de pesos para otorgar subsidios a la inversión y respaldar transferencias a los estados para la realización de obras públicas.

En este sentido y en el caso concreto del estado de Guerrero, las asignaciones adicionales otorgadas por la Cámara de Diputados resultan superiores a la capacidad financiera de los gobiernos de la entidad y de sus municipios pero, al mismo tiempo, resultan limitados para atender los enormes rezagos que en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento existen y que se evidencian en los niveles de marginación que reporta el Consejo Nacional de Población, los que resultan ser de los más altos del país.

Por ello, los recursos adicionales aprobados por la Cámara de Diputados se deben asignar sin considerar aportación alguna de los niveles de gobierno del estado de Guerrero, esto es, que la Comisión Nacional del Agua aporte 100 por ciento de los recursos, sujetándose

a las consideraciones contenidas en el resto de las Reglas de Operación, con objeto de lograr el mejor beneficio comunitario y la mayor eficiencia y eficacia de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

2. En las Reglas de Operación se indica que los apoyos se otorgarán considerando los niveles de alta y muy alta marginación, determinándose en primer lugar que la aportación podrá ser de hasta 90 por ciento del costo del proyecto, situación que se cumple en la mayoría de los municipios del estado de Guerrero y que al aplicar este porcentaje se puede garantizar la realización de las obras contenidas en el anexo 19 B del PEF 2005.

3. De manera contradictoria con lo anterior, para cada programa se determinan diferentes porcentajes de participación del gobierno federal para la realización de los proyectos, por lo que considerando la existencia de niveles de alta y muy alta marginalidad se deben aplicar los niveles máximos de participación de la Comisión Nacional del Agua.

4. Para garantizar la realización de los proyectos señalados, procede promover que la aportación del Gobierno del Estado de Guerrero y los municipios se realice en especie, situación que permite superar la evidente carencia de recursos públicos.

### ***Avances en las negociaciones entre la CNA y el Gobierno del Estado de Guerrero***

Existe un proyecto de convenio por suscribir entre la CNA y el Gobierno del Estado de Guerrero, con la participación de los municipios, en el octavo mes del ejercicio, donde la Federación contempla las participaciones y la respectiva contribución por parte de los gobiernos estatal y municipal que se describen en el cuadro de la página siguiente.

Este panorama resulta sumamente limitado respecto a la aprobación de los recursos para el estado de Guerrero, en el PEF 2005, dado que el total aprobado por la Cámara de Diputados para el Programa Agua Potable en Zonas Urbanas y Rurales, Drenaje y Saneamiento ascendió a 425.9 mdp, en tanto que en la propuesta la Federación (CNA) sólo participa con 143.6 mdp, esto es, sólo 33 por ciento del mandato de los legisladores federales.

*Programa Operativo Anual 2005*  
*Resumen general (miles de pesos)*

Programa	Monto de inversión			
	Suma	Federación	Gobierno del Estado	Municipios
Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (Prossapys)	80 785.9	39 392.4	38 650.0	2 743.5
Pueblos y Comunidades Indígenas CDI-EDO	20 500.5	10 500.5	10 000.0	0.0
Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)	114 918.9	47 832.6	67 086.4	0.0
Agua Limpia	2 661.3	1 000.0	1 500.0	161.3
FISE	6 400.0	0.0	6 400.0	0.0
<b>Subtotal</b>	<b>225 266.6</b>	<b>98 725.5</b>	<b>123 636.4</b>	<b>2 904.8</b>
Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Municipal (Apazumpal)	117 542.7	44 833.3	0.0	72 709.4
<b>Gran total</b>	<b>342 809.3</b>	<b>143 558.8</b>	<b>123 636.4</b>	<b>75 614.2</b>

La situación es aún más preocupante en razón de que del total de las participaciones federales se incluyen 10.5 mdp para la atención de pueblos y comunidades indígenas siendo que estos recursos corresponden a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y no a la CNA, por lo que deben ser deducidos. Si tomamos en cuenta sólo la asignación para el Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU), 47.8 mdp, resulta que la participación federal se reduce hasta 11.2 por ciento del total aprobado por la Cámara de Diputados.

Ante todo lo expuesto, la Cámara de Diputados cuenta ahora con la tarea de fijar mecanismos que den seguimiento sistemático a la aplicación del presupuesto aprobado, a fin de poner énfasis en la disminución de los subejercicios contrarios al interés general de los y las mexicanas.

Es necesario trabajar en torno al establecimiento de reglas de operación que sean flexibles y otorguen las debidas facilidades para que el ejercicio presupuestario sea posible, porque en el caso en que hemos abundado, y seguramente en otros, la relación entre lo aprobado y lo que se ejercerá resulta alarmante, en virtud de que en aras

de otro tipo de intereses se condena a dar continuidad al enorme rezago que tiene la mayoría de la población mexicana.

Es urgente reforzar, también, las capacidades técnicas y financieras de los estados, sobre todo los que cuentan con menores recursos, a fin de que puedan aprovechar de mejor manera el presupuesto federal. Sobre todo, es indispensable el trabajo coordinado del Ejecutivo Federal, los estados y municipios, y la Cámara de Diputados, a fin de concretar presupuestos no sólo encaminados a elevar la calidad de vida de nuestra población sino también que sean aplicables 100 por ciento, porque, si no trabajamos de esta manera, estaremos enredados en un círculo vicioso que no nos permitirá remontar el rezago permanente.