

Proceso de Descentralización de CNA

ING. GUILLERMO GUERRERO VILLALOBOS
Director General de la Conagua

1. ANTECEDENTES

La descentralización del Sector Hidráulico a las entidades federativas, se inscribe en el marco estratégico de la Comisión Nacional del Agua, definido a través de tres grandes líneas que consisten en:

- I. Mejorar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y la infraestructura;
- II. Administrar el agua eficientemente; y,
- III. Modernizar la estructura organizacional del sector.

La *primera estrategia* se refiere a las *acciones para el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos*, en la cual destaca el promover el desarrollo y ampliar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Se plantea para el año 2000 atender a poco más de 10 millones de mexicanos que carecen de estos servicios. Para lograrlo, en zonas rurales, se busca aumentar el monto de la inversión federal y local para lograr un mayor avance; en zonas urbanas se promueve la autonomía y profesionalización de los organismos operadores de los servicios de agua potable y saneamiento, sobre todo en las mayores de 50,000 habitantes, mediante la adecuación de las estructuras legales y administrativas, reforzando el apoyo federal y promoviendo el aumento de su eficiencia física y comercial.

Igualmente, se busca reforzar los programas de rehabilitación y modernización de la infraestructura hidroagrícola y de uso eficiente del agua y la ener-

gía, así como mejorar la operación y desarrollo de la infraestructura estratégica.

La *segunda estrategia*, consiste en *administrar el agua eficientemente*. En este rubro, las funciones están encaminadas a lograr el desarrollo sustentable de los recursos hidráulicos, apoyando en todo el territorio nacional las actividades e inversiones dirigidas a la modernización y operación de los sistemas de medición y control del ciclo hidrológico, en sus aspectos de calidad y cantidad. Asimismo, se realizan actividades encaminadas a fortalecer la administración del agua entre los distintos sistemas de usuarios, promoviendo la regularización e inscripción en el registro, de los aprovechamientos y descargas y mejorando los mecanismos para su control.

Para el manejo y control del sistema hidrológico se ha instrumentado el Programa de Modernización del Agua (PROMA), con el que se persigue mejorar el conocimiento de la disponibilidad de la calidad del agua y del ciclo hidrológico y contar con mayores elementos para la asignación y control del recurso, mediante acciones de modernización de sistemas y redes de obtención y procesamiento de datos del manejo de acuíferos y de la operación y seguridad de las presas así como de la planeación de los recursos hidráulicos y de la administración de los diferentes usos del agua.

En este sentido conviene destacar que se tiene un universo estimado de 370 mil usuarios, de los cuales se han regularizado 104 mil, por lo que la tarea aún es muy grande y la principal problemática es la dispersión geográfica de los usuarios.

La *tercera estrategia* de cambio planteada por la CNA, es *modernizar la estructura organizacional del sector*, que consiste en dar atención más eficiente y eficaz a las necesidades locales y regionales, mediante la participación y compromiso de usuarios y autoridades locales para el uso racional y preservación del recurso. Esta estrategia incluye adecuaciones en la organización administrativa para operar de manera desconcentrada, por regiones de cuencas, en lugar del tradicional manejo por entidades federativas, por lo que se dividió el territorio nacional en 13 regiones administrativas que abarcan un conjunto de cuencas hidrológicas.

Asimismo se busca la promoción, el establecimiento y consolidación de Consejos de Cuenca, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada tengan un papel relevante en el manejo del recurso agua.

Estos Consejos de Cuenca son reconocidos en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, como instancias de Coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de concertación entre estos y los usuarios del agua, con objeto de formular y propiciar la ejecución de programas para mejorar la administración

de las aguas nacionales; desarrollar la infraestructura hidráulica y sus servicios y coadyuvar en la conservación y restauración de las cuencas hidrológicas.

A la fecha se han instaurado 6 Consejos y Comisiones de Cuenca y se instalarán los correspondientes al Balsas, Colorado, Costa de Chiapas, Nazas, Aguanaval, Cuencas Costeras de Oaxaca, Río Pánuco, Península de Yucatán y Baja California Sur.

En esta estrategia de modernización se ubica el proceso de descentralización que lleva a cabo la Comisión Nacional del Agua hacia las entidades federativas, municipios y a los usuarios, al transferir programas del campo y de zonas urbanas, tema central de esta exposición.

Dicho proceso ha permitido fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatal, logrando con ello que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demandan los servicios.

Estos avances responden a la reforma política del Estado impulsada, desde el inicio de la presente administración. Se busca así avanzar hacia un nuevo federalismo al promover el desarrollo equilibrado de las regiones mediante la descentralización de funciones y la transferencia de recursos financieros y programas públicos hacia los estados, municipios y usuarios organizados.

2. AVANCES EN LA DESCENTRALIZACIÓN

En el sector hidráulico se han tenido experiencias en materia de descentralización a los usuarios organizados y a los municipios. En el campo se lleva a cabo desde 1990, un proceso de transferencia de la infraestructura y de responsabilidades operativas hacia las organizaciones de usuarios de los Distritos de Riego y de Temporal Tecnificado. En materia de servicios municipales se transfirió la responsabilidad a los municipios de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para la población; también se ha transferido infraestructura de abastecimiento de agua potable que operaba la CNA; y, en el sector eléctrico también se han sentado las bases para transferir la responsabilidad de operar las presas de la CNA que tienen plantas generadoras hidroeléctricas.

Para determinar en la presente administración las nuevas acciones por transferir a los estados, se analizó su factibilidad legal, técnica y administrativa, y se evitó incluir aquellas que involucran actos de autoridad que son competencia del Ejecutivo Federal. De esa manera se planteó descentralizar programas operativos con sus recursos presupuestales para que sean ejercidos por los estados.

Para la formalización de los programas a descentralizar a los gobiernos de los estados, se suscribieron Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución, instrumentos que el Convenio de Desarrollo Social prevé para la coordinación de acciones entre los diferentes órdenes de gobierno, así como de Anexos Técnicos.

El *Acuerdo de Coordinación* es el instrumento de vigencia indefinida, por medio del cual el Ejecutivo Federal por conducto de la SEMARNAP, a través de la CNA, acuerda con el Estado impulsar el nuevo federalismo, mediante la conjunción de acciones y la descentralización de programas del ámbito hidráulico a la entidad.

En los *Anexos de Ejecución* cuya vigencia es anual, se describe el objeto de los programas, las acciones a realizar, los participantes así como los recursos y modalidades de ejecución, es decir, la inversión total convenida y la estructura financiera aplicable al programa.

En los *Anexos Técnicos* se detalla la instrumentación de cada programa, así como las acciones, mecánica operativa, montos y metas comprometidas por el gobierno federal, estatal y los usuarios organizados así como el calendario de ejecución.

En 1996 se inició la transferencia de cuatro programas del subsector hidroagrícola:

- a) Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola;
- b) Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica;
- c) Desarrollo Parcelario; y,
- d) Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego.

Así como de los programas Agua Limpia; Control de Malezas Acuáticas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; y se continuó con el de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU).

El 10 de febrero de 1997 ante la instrucción del Ejecutivo Federal, en el sentido de que se sumaran los programas hidroagrícolas de la CNA con los de la "Alianza para el Campo", se firmó un Acuerdo entre CNA y SAGAR para conjuntar y hacerlos compatibles, a fin de realizar un programa para impulsar el desarrollo y fomento agrícola en todos sus aspectos, que beneficie y mejore la producción y la economía regional, con lo que se fortalece la federalización de la política en el campo.

En este esquema se suscribieron Acuerdos de Coordinación con todas las entidades federativas, así como sus Anexos Técnicos, documentos que sirvieron de base para la transferencia de los recursos financieros para los programas, los cuales fueron ejercidos directamente por los productores, a través de

los Fideicomisos Fondo de Fomento Agropecuario Estatales que los gobiernos de los estados han constituido en el marco de la "Alianza para el Campo".

El Programa Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica propicia el ahorro del agua y la energía eléctrica, mediante la rehabilitación integral de pozos y equipos de bombeo para riego agrícola, con el objeto de elevar la eficiencia electromecánica y reducir el costo de extracción del agua.

El Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola contribuye a la construcción, rehabilitación, complementación, ampliación y modernización de la infraestructura de captación, conducción y distribución del agua en las pequeñas unidades de riego a fin de que las obras hidráulicas sean aprovechadas plenamente, asimismo se promueve e induce a los Usuarios de las Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, al ahorro y uso racional del agua y la energía eléctrica.

El programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego permite mejorar las condiciones y la eficiencia de operación de los distritos de riego, para reducir las pérdidas de agua a nivel de la red de distribución de canales, mejorando las condiciones para su manejo. Con ello se logra aumentar la disponibilidad de agua y mayor eficiencia en el aprovechamiento del recurso.

Las acciones de desarrollo parcelario incrementan la productividad en las superficies bajo riego, con base en proyectos de carácter interparcelario y parcelario, nivelación de tierras, drenaje parcelario superficial entubado y sistemas de riego moderno, lo que permite hacer un uso más eficiente del suelo y el ahorro de volúmenes de agua a nivel parcelario.

El apoyo económico del gobierno federal para estos programas es del 50% de la inversión total convenida y el 50% restante es aportado por los productores, con lo cual la inversión se ve aumentada considerablemente. En el caso de los programas de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego y Desarrollo Parcelario, la aportación federal es financiada con recursos de crédito externo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En el esquema operativo de los Fideicomisos de la Alianza para el Campo, es el Comité Técnico quien aprueba y acuerda el pago de las obras, acciones y beneficiarios; y sanciona los reportes de avance físico-financiero, por lo que con el fin de analizar y dictaminar los proyectos, así como precisar y establecer el seguimiento de los programas de la CNA en cada entidad se constituyó un Subcomité Hidroagrícola dentro del Comité Técnico de los Fideicomisos, con la participación del Gobierno del Estado, SAGAR, CNA y los usuarios quienes ejecutan las obras. La Presidencia del Subcomité corresponde al gobierno del estado, la Secretaría Técnica de la CNA y BANRURAL actúa como la Institución Fiduciaria.

En lo correspondiente a la aportación federal, para estos programas, durante el ejercicio de 1997, se transfirieron recursos por \$198.5 millones distribuidos de la siguiente manera:

Para Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica \$69.2 millones en 30 estados, con los cuales se rehabilitaron 1,324 pozos en beneficio de 51,500 hectáreas y 13,000 familias.

En el programa Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola participaron 20 estados, canalizándoles \$29.3 millones, con los cuales se atendieron 198 unidades y una superficie de 31,342 hectáreas en beneficio de 13,923 familias.

En Rehabilitación y Modernización, con los \$67.1 millones radicados a 17 estados se atendieron 42,527 hectáreas en 26 Distritos de Riego.

En el programa de Desarrollo Parcelario, se canalizaron \$32.9 millones a 10 estados, con los cuales se benefició una superficie de 361,860 hectáreas.

En relación con los otros programas transferidos por la CNA; que son Agua Limpia; Control de Malezas Acuáticas; Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales; y Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, se formalizaron con los gobiernos de los estados los Acuerdos de Coordinación respectivos, así mismo para soportar las acciones a realizar se signaron Anexos de Ejecución y Técnicos.

Mediante los programas de Agua Potable y Saneamiento, se contribuye al cuidado de la salud, al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al impulso de las actividades industriales y de servicios en las ciudades y comunidades rurales y al control del deterioro en los cuerpos de agua.

En el programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, existe una gran participación de los gobiernos de los estados al operar bajo un esquema de "Peso por Peso".

El Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) está dirigido a mejorar y ampliar la cobertura de los servicios, abatiendo los rezagos. Tiene como ejecutores a los Organismos Operadores Municipales o Estatales y su financiamiento se integra mediante una mezcla de recursos provenientes del gobierno federal, estatal, sector privado, crédito externo y en su caso de los propios organismos.

El Programa de Agua Limpia busca reforzar y ampliar la desinfección del agua para consumo humano, así como prevenir y controlar la contaminación de las aguas nacionales, en coordinación con el sector salud.

El Programa de Control de Malezas Acuáticas, promueve la realización de

acciones de control para la atención de cuerpos de agua con altos grados de infestación a fin de reducir sus poblaciones vegetales a límites manejables.

Los recursos federales se canalizaron a los gobiernos de los estados a través de la Tesorería de la Federación para los programas de referencia, transfiriéndose en 1997 recursos del orden de \$696.6 millones, distribuidos como sigue:

Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, donde se logró la participación de los estados de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán, canalizándoles recursos por \$43.2 millones, con los cuales se realizaron 197 obras de sistemas de agua potable y 4,898 sanitarios ecológicos en 347 localidades en beneficio de 151,617 habitantes del medio rural.

Por lo que se refiere al Programa de *Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU)*, se ejercieron en este esquema descentralizado un total de \$647.5 millones, con los cuales se realizaron diversas obras a nivel nacional, dentro de las que destacan la construcción de redes de distribución de agua potable y alcantarillado, terminación de obras del Acueducto Río Colorado-Tijuana e instalación de descargas domiciliarias, con estas acciones se estima que fueron beneficiados más de 700 mil habitantes.

Agua Limpia, para este programa se canalizaron recursos por \$2.1 millones para 18 estados, con los cuales se adquirió hipoclorito de calcio y se instalaron, repararon y rehabilitaron diversos equipos hipocloradores, lográndose con ello el 94.9% de la desinfección del agua suministrada para uso y consumo humano.

En el Programa de *Control de Malezas Acuáticas en Cuerpos de Agua*, participaron los estados de Guanajuato y México a los cuales se les transfirieron \$3.8 millones. Con estos recursos se logró la atención de cuerpos de agua con altos grados de infestación en 1,360 hectáreas, así como el equipamiento para el control químico de lirio acuático.

Para el seguimiento, control y evaluación de las acciones de estos programas, se constituyeron Comisiones de Regulación y Seguimiento, como instancia de coordinación entre el gobierno del estado y la CNA. En ellas se establecen mecanismos para el control y seguimiento de los programas y se promueven acciones de concertación con organizaciones sociales. La presidencia de estas instancias corresponde al gobierno del estado y la Secretaría Ejecutiva a la CNA.

Para cada uno de los ocho programas, la CNA entregó a los gobiernos de los estados, las Guías para la Operación de los Programas que se Descentralizan, en los cuales se establecen los lineamientos para su ejecución.

A lo largo de este proceso se ha buscado simplificar los procedimientos

para realizar las transferencias en forma más expedita y de acuerdo al marco normativo y procedimientos autorizados por SHCP. En todos los casos, atendiendo a las disposiciones de SECODAM, se destina un porcentaje de los recursos federales aportados para realizar labores de supervisión y vigilancia por parte de los Órganos Estatales de Control.

Los recursos presupuestales que se han descentralizado para los ocho programas transferidos, han aumentado significativamente, ya que en 1996 se transfirió un total de \$467.6 millones y para 1997 se radicaron recursos a los estados por un monto de \$895.1 millones.

Por lo que respecta a la transferencia de los Distritos de Riego a los usuarios organizados, a la fecha se ha transferido la infraestructura correspondiente a una superficie de 3'078,161 hectáreas que representan el 91% del total a transferir, beneficiando a 448,303 usuarios, de los cuales 338,234 son ejidatarios y 110,070 pequeños propietarios, organizados en 406 asociaciones civiles y nueve sociedades de responsabilidad limitada de interés público y capital variable, teniéndose con esto 66 distritos totalmente transferidos y nueve parcialmente. En cuanto a los Distritos de Temporal Tecnificado, se ha transferido la infraestructura correspondiente a una superficie de 1'151,197 hectáreas, lo cual representa el 56% del total de 2'049,000 hectáreas, beneficiando a 52,378 usuarios. Dichos procesos concluirán en el periodo 1998-2000.

3. PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN 1998

El presente año se continúa con el proceso de descentralización a los gobiernos de los estados de los ocho programas operativos y especiales con sus correspondientes recursos financieros, para lo cual se formalizan los Anexos de Ejecución y Técnicos respectivos, programándose transferir recursos del orden de \$1,020.3 millones.

Por otra parte, este año se intensificarán las acciones de consulta y promoción para la constitución por parte de las entidades federativas de las Comisiones Estatales de Agua, a fin de que los gobiernos de los estados cuenten con un órgano para la administración, ejecución y operación de las funciones, programas y recursos transferidos, con las atribuciones que les permitan atender lo relacionado con el sector hidráulico en la entidad, manteniendo una estrecha coordinación con la Federación, municipios, usuarios del agua y Consejos de Cuenca. Es decir un órgano que permita mantener la integralidad del manejo del recurso en los estados.

En esta Comisión residirán muchas de las funciones que la CNA transfiera,

una vez que su fortalecimiento institucional les permita ir asumiendo nuevas responsabilidades, con lo cual la autoridad federal se concentrará en funciones normativas de autoridad del agua, apoyo técnico especializado, de organización por cuencas y regiones hidrológicas.

La creación de estas Comisiones requerirá la adecuación de las leyes estatales, para la prestación de los servicios del agua, especialmente en lo relativo a la personalidad jurídica e independencia financiera de los organismos operadores y la posibilidad de una participación más intensa del sector privado, que favorezca la consecución de un mayor profesionalismo, eficiencia y estabilidad operativa de estos, en el marco de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan a la Federación, a los estados y a los municipios.

Así mismo se instrumentará un marco regulador en el que, mediante reglas claras y sin coartar la libertad de acción del órgano responsable de la prestación de los servicios, se proteja al usuario de posibles abusos y le garanticen que recibirá los servicios dentro de ciertos estándares de calidad preestablecidos al menor costo, sin importar si el prestador es público o privado.

La constitución de un Órgano Regulador en cada estado, independiente, apolítico y representativo, proporcionará mayor estabilidad en el largo plazo, vigilando que se diseñen y evalúen periódicamente planes y programas que tomen en cuenta las demandas actuales y futuras, así como las acciones para preservar la calidad del recurso; adicionalmente su función de árbitro para resolver las controversias que pudieran suscitarse entre los distintos actores que intervengan en la prestación de los servicios, permitirá que las decisiones tengan sustento en criterios técnicos y financieros.

Se trabajará también en acciones que se llevan a cabo en zonas federales. Al respecto se sentarán las bases de coordinación entre la instancia federal y estatal para que se transfiera a los municipios, la custodia, vigilancia y conservación de las mismas, así como la administración de la extracción de materiales, además de establecer los mecanismos para la actualización y cobro de los derechos derivados por el uso y aprovechamiento de la zona federal, a través de los ayuntamientos.

Con estas acciones la CNA busca efficientar la respuesta a las demandas del sector al acercar a los ejecutores con los usuarios, ya que el descentralizar los recursos federales abre la oportunidad para que los estados y municipios atiendan con mayor agilidad problemas de sus localidades.